

”Mål- og resultatstyring av NAV – Instrument, kultur eller myte?”

—

En studie av Arbeids- og inkluderingsdepartementets
mål- og resultatstyring av Arbeids og velferdsetaten i
perioden juni 2006 – april 2009

av

Bjørn Breivik



Universitetet i Bergen

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap

Masteroppgave
Våren 2010

Forord

Denne studien er skrevet som en masteroppgave ved Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap ved Universitetet i Bergen. Studien har også vært tilknyttet NAV-evalueringen som ledes av Uni Rokkansenteret i Bergen. Det har vært interessant, men også utfordrende å jobbe med studiens problemstilling.

For å skrive denne masteroppgaven har jeg fått god hjelp fra mange hold. Jeg må først få lov å takke min hovedveileder Professor Per Læg Reid og biveileder Professor Paul G. Roness for uvurderlige råd, samt god støtte og oppfølging gjennom hele arbeidet. Videre vil jeg takke for mange gode innspill fra medlemmene til forskningsgruppen ”Politisk organisering og flernivåstyring” på Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap. Jeg vil også takke prosjektleder for NAV-evalueringen, Professor Anne Lise Fimreite, for å knytte meg til dette prosjektet, med de fordeler dette har gitt. Avslutningsvis vil jeg takke seksjonssjef Trond Bjerke (NAV), avdelingsdirektør Odd Helge Askevold (AID) og seniorrådgiver Bjørn Dølvik (AID) for nyttige innspill gjennom informantsamtaler tidlig i prosessen, samt alle respondentene som stilte opp til intervju.

Jeg vil også forsikre ”de berørte” om at jeg har en ambisjon om å i større grad ivareta og pleie mine roller som sønn, venn og kjæreste i tiden som kommer.

Bergen den 1.3.2010

Bjørn Breivik

Innholdsfortegnelse

1. Innledning.....	1
Disposisjon.....	4
2. Kontekst og bakgrunn	6
Mål- og resultatstyring i norsk sentralforvaltning.....	6
Aktørbilde for styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet.....	9
Opplegget for styringsdialogen	10
3. Teori	14
Beskrivende teori.....	14
Bouckaert og Halligans typologi.....	15
En ideallmodell for Mål- og resultatstyring	17
Teoretiske perspektiver	21
Det instrumentelle perspektivet.....	21
Forventninger basert på det instrumentelle perspektivet.....	22
Det kulturelle perspektivet	24
Forventninger basert på det kulturelle perspektivet	25
Myteperspektivet	27
Forventninger basert på myteperspektivet	29
Oppsummering	31
4. Metode.....	32
Casestudie som strategi	32
Dokumentanalyse	34
Ekspertintervjuer	36
Betragtninger om datakvalitet	38
5. Utviklingen og formidlingen av mål, resultatindikatorer og andre styringssignaler.....	40
Generelt om opplegget for mål- og resultatstyring	40
Ulike aktører med styringsinteresser.....	41
Tradisjonene fra de gamle etatene.....	43
Riksrevisjonens kritikk av styringen	43
Tildelingsbrevene fra og med 2.halvår 2006, til og med 2009.....	47
Fokusområde: Arbeidsretting	52
Fokusområde: Inntektssikring	58
Fokusområde: Sosial inkludering.....	59
Fokusområde: Brukerretting	60
Fokusområde: Kostnadseffektivitet og kontroll.....	62
Fokusområde: Gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet	63
Oppsummering	65
6. Resultatmåling, resultatrapportering og resultatstyring	68
Resultatmåling.....	68
Resultatrapportering	70
Bestillinger gjennom tildelingsbrev og andre forum.....	70
Virksomhetsrapportene	71
Rapportering til særmøter om gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet	77
Resultatstyring og oppfølging	79
Etatsstyringsmøtene	79
Særmøter	84
Kontaktmøter.....	85
Bruk av resultatinformasjon	85

Oppsummering	86
7. Analyse.....	90
Idealmodellen	90
Bouckaert og Halligans typologi.....	93
Instrumentelt perspektiv	97
Det kulturelle perspektivet	101
Myteperspektivet	103
Kapitteloppsummering	105
8. Avslutning	110
Hvordan har mål- og resultatstyring blitt praktisert?	110
Hva kan forklare praksisen?	112
Funnene knyttet opp mot tidligere forskning.	112
Teoretiske implikasjoner.....	116
Praktiske implikasjoner	118
Muligheter for generalisering	119
Muligheter for videre forskning	119
Litteraturliste	i
Kilder.....	v
Avis / internett	viii
Intervjuer	ix

Forkortelsesliste:

Forkortelse	Fullt navn
AID	Arbeids- og inkluderingsdepartementet
ARBA	Arbeidsmarkedsavdelingen (i AID)
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet
BØA	Budsjett og økonomiavdelingen (i AID)
H-dir	Helsedirektoratet
HOD	Helse og omsorgsdepartementet
KS	Kommunesektorens interesse- og arbeidsgiverorganisasjon
MBO	Management by Objectives
MRS	Mål- og resultatstyring
NAV	Arbeids- og velferdsforvaltningen
PA	Pensjonsavdelingen (i AID)
SH-dir	Sosial- og helsedirektoratet
SSØ	Senter for statlig økonomistyring
UDI	Utlendingsdirektoratet
UDI	Utlendingsdirektoratet
VPA	Velferdspolitisk avdeling (i AID)

Liste over tabeller

Tabell 3.1 Utgangspunkt og tre typer av Performance Management.....	17
Tabell 5.1 Fokusområder/Hovedområder f.o.m. 2. halvår 2006 t.o.m 2009.....	48
Tabell 5.2 Terminologien i opplegget for mål og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten, samt den teoretiske forståelsen av denne.	49
Tabell 5.3 Kvantitativ presentasjon av fokusområder, resultatmål, styringsparametre, rapporteringskrav, samt tildelingsbrevens totale antall sider for tildelingsbrevene fra og med 2.halvår 2006 til og med tildelingsbrevet for 2009.	50
Tabell 5.4 Kategorisering av resultatmål/delmål og styringsparametre i forhold til om de baserer seg på eller måler ”output” eller ”outcome”	51
Tabell 5.5 Oversikt over resultatmål/delmål og tilhørende styringsparametre under Hovedområde/fokusområde Arbeidsretting for hele den studerte perioden.	53
Tabell 5.6 Rapporteringskrav knyttet til resultatmål ”Høy overgang til arbeid”	57
Tabell 5.7 Resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav for fokusområdet ”Inntektssikring” for hele den studerte perioden.....	58
Tabell 5.8 Oversikt over resultatmål og styringsparametre for fokusområde ”Sosial inkludering” for perioden 2006 til 2009.....	60
Tabell 5.9 Resultatmål/delmål og tilhørende styringsparametre under fokusområde/hovedområde ”Brukerretting” for hele den studerte perioden	61
Tabell 5.10 Resultatmål/delmål med tilhørende styringsparametre for fokusområde ”Kostnadseffektivitet og kontroll” for hele den studerte perioden.....	63
Tabell 6.1 Kvantitativ registrering av en rekke faktorer i samtlige virksomhetsrapporter i den studerte perioden	74
Tabell 7.1 Utgangspunkt og tre idealtyper av Performance Management sett i sammenheng med mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten.	94
Tabell 7.2 Sammenfatning av forventninger utledet av det instrumentelle perspektivet.....	97
Tabell 7.3 Sammenfatning av forventninger utledet av det kulturelle perspektivet	101
Tabell 7.4 Sammenfatning av forventninger utledet av myteperspektivet.....	104
Tabell 7.5 De teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft i forhold til de ulike fasene og praktiseringen av mål- og resultatstyringen som helhet.	106

1. Innledning

1. juni 2006 ble NAV (Arbeids- og velferdsforvaltningen) opprettet gjennom en sammenslåing av Aetat og Rikstrygdeverket (RTV). Den nye statsetaten skulle i samarbeid med sosialtjenesten i kommunene tilby en felles dør for brukerne, og et mer helhetlig tilbud av tjenester. Både Aetat og Rikstrygdeverket var gamle og tradisjonsrike organisasjoner i den norske forvaltningen. Styringsansvaret for de tidligere Aetat og TRV ble først samlet i Arbeids- og sosialdepartementet i 2003, og i 2005 ble Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) opprettet. Det var AID som fikk etatsstyringsansvaret for NAV (Christensen, Fimreite og Læg Reid 2007:392-393).

Når man skriver eller leser om NAV er det viktig å være klar over skillet mellom de tre begrepene Arbeids- og velferdsforvaltningen, Arbeids- og velferdsetaten, og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Arbeids- og velferdsetaten er den statlige delen av Arbeids- og velferdsforvaltningen. Arbeids- og velferdsforvaltningen er et begrep som omfatter både Arbeids- og velferdsetaten og den delen av de sosiale tjenestene som de ulike kommunene har valgt å plassere i NAV-kontorene. Arbeids- og velferdsdirektoratet er den sentrale enheten til Arbeids- og velferdsetaten (Askim m.fl. 2008), og har ansvaret for at Arbeids- og velferdsforvaltningen yter de tjenester den er pålagt .

Mål- og resultatstyring er hovedverktøyet for styringen mellom departement og direktorat/tilsyn i norske sentralforvaltning (Statskonsult 1999:7, SSØ 2005, Læg Reid, Roness og Rubecksen 2008:43). Ideen med mål- og resultatstyring er at overordnede virksomheter skal formulere målsetninger for deres underliggende virksomheter, men la de underliggende virksomhetene selv avgjøre hvordan de vil søke å nå de målene som er satt for dem. Tanken bak dette er at det ofte er de underliggende virksomhetene som ofte er faginstans og således har den beste kunnskapen om hvordan målene best kan nås. Ved å gi mål uten spesifikke retningslinjer for hvordan målene skal nås, kan overordnede virksomheter "let the managers manage" (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006:9). Samtidig skal man få bedre kontroll ved at underliggende virksomheter må rapportere om sine resultater slik at overordnet virksomhet kan straffe dårlige eller premiere gode resultater. På denne måten vil man også kunne "make the managers manage" (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006:9). En hovedambisjon for mål- og resultatstyring som et styringssystem og ide er således å forene de to tilsynelatende motstridende forholdene som faglig autonomi og hierarkisk kontroll (Læg Reid, Roness og Rubecksen 2006, 2007).

Temaet for denne studien er Arbeids- og inkluderingsdepartementets¹ etatsstyring ovenfor Arbeids- og velferdsdirektoratet, og nærmere bestemt hvordan mål og resultatstyring har blitt benyttet i etatsstyringen. Den konkrete overordnede problemstillingen for studien har vært:

”Hvordan har mål- og resultatstyring blitt praktisert i styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden fra og med juni 2006 til og med april 2009, og hva kan forklare denne praksisen?”

Som problemstillingen tilsier er studien avgrenset til å se på hvordan mål- og resultatstyringen har blitt praktisert mellom departement og direktorat. Hvordan mål- og resultatstyring blir benyttet av Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin styring nedover i Arbeids- og velferdsetaten er ikke studert. I hvilken grad AIDs mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsdirektoratet faktisk har innvirkning på de aktiviteter og prosesser som foregår i Arbeids- og velferdsetaten har jeg heller ikke studert. Fokuset er lagt på den tekniske utførelsen av mål og resultatstyringen mellom departement og direktorat i forhold til hvordan en slik utførelse er ment å bli utført ifølge litteratur om mål- og resultatstyring.

Problemstillingen har både en beskrivende og en forklarende ambisjon. Derfor består det teoretiske rammeverket for studien både av teori som er ment å bidra til å beskrive praksisen, og av teoretiske perspektiver som er ment å skulle forklare den beskrevne praksisen. For å beskrive mål- og resultatstyringssystemet vil jeg benytte Bouckaert og Halligans (2008) typologi for ulike *Performance Management* systemer. Denne typologien ble tenkt å være nyttig for å kategorisere mål- og resultatstyringssystemet i caset mitt i forhold til andre mål- og resultatstyringssystemer og andre studier. Videre har jeg skissert en ideallmodell for mål- og resultatstyring som en slags målestokk for hvordan et mål- og resultatstyringssystem bør eller er tenkt å skulle praktiseres.

For å forklare empirien har jeg valgt å benytte tre ulike teoretiske perspektiv. Disse er et instrumentelt, et kulturelt og et myteperspektiv. Med utgangspunkt i de tre perspektivenes ulike rammer er det så utledet forventninger til hvordan mål- og resultatstyringen ble praktisert. Tanken bak dette er at dersom forventningene fra et teoretisk perspektiv i stor grad sammenfaller med empirien, indikerer dette at perspektivet har forklaringskraft. Den overordnede strategien for bruk av perspektivene har vært det Roness (1997) kaller for en utfyllende strategi. Det vil si at perspektivene skal bidra til å forklare ulike aspekter ved

¹ Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) endret fra 1. januar 2010 navn til Arbeidsdepartementet (AD).
URL: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/aktuelt/nyheter/2009/endringer-i-departementsstrukturen.html?id=589457> (sist besøkt 09.02.2010)

empirien, og således utfylle hverandre slik at mest mulig av empirien kan bli forklart. Denne teorien presenteres teorikapitelet (kapittel 3). Jeg vil i enkelte tilfeller knytte empiri til litteratur som ikke er presentert i teorikapitelet. Dette er tilfeller hvor funn er interessante i lys av denne litteraturen, selv om denne litteraturen i seg selv ikke er så viktig for oppgavens helhet at jeg har funnet plass til denne i teorikapitelet.

Jeg har valgt en enkeltcasestudie som tilnærming til problemstillingen. Datagrunnlaget er hentet gjennom dokumentanalyse av dokumenter som enten per definisjon er en del av den formelle mål- og resultatstyringen i caset, eller har relevans for denne. Jeg har også foretatt ekspertintervjuer med respondenter fra de organisasjonene som har vært involvert i etatsstyringen av NAV. Data fra intervjuene er blitt brukt til å supplere og utdype data fra dokumentanalysen.

Hvorfor er det interessant å studere mål- og resultatstyring i dette caset? Mitt svar er at særlig to faktorer gjør dette caset spesielt og interessant. For det første representerer den studerte perioden startfasen for Arbeids- og velferdsetaten som en ny etat etter en sammenslåing av de to gamle og tradisjonsrike etatene Aetat og Rikstrygdeverket. Arbeids- og inkluderingsdepartementet var også en relativt ny sammensetning på departementsnivå da det tok over ansvaret (Christensen, Fimreite og Lægreid 2007:392-393). Både den styrende og den styrte virksomheten var således relativt nye sammensetninger. AID stod, som en relativt ny organisasjon selv, ovenfor en oppgave med å styre en nylig sammenslått organisasjon som besto av to gamle etater ansett for å ha meget ulik kultur og arbeidsmetodikk. For det andre har det i perioden vært et stort organisatorisk reformarbeid i Arbeids- og velferdsetaten. Styringen hadde således ikke bare til hensikt å sikre effektiv drift, men også å oppfylle en ambisjon ved NAV-reformen om at det omfattende reformarbeidet ikke skulle påvirke den daglige driften og tilbudet til brukerne. Disse to aspektene, *fusjon* og *reform*, er med på å skille denne studien fra studier som tematisk sett ligner, men som har ulike case.

Et annet moment som gjør dette tilfellet interessant er selve størrelsen på Arbeids- og velferdsetaten. I norsk sammenheng er Arbeids- og velferdsetaten en enorm etat. Arbeids- og velferdsetaten har ca 14 000 ansatte, ca 17 000 medregnet kommunalt ansatte i NAV-kontorene, og disponerer også en stor del av det norske statsbudsjettet (Christensen, Fimreite og Lægreid 2007:393). Det er mulig å stille seg spørsmålet om man har en annen tilnærming til mål- og resultatstyring av en slik kjempeetat enn til en liten statlig virksomhet. Sett i lys av størrelsen på etaten, en stor og pågående organisatorisk reform, et behov for å opprettholde et tilfredsstillende nivå på tjenestene til en stor andel av den norske befolkning, er et interessant

spørsmål om Arbeids- og inkluderingsdepartementet våger å gi Arbeids- og velferdsetaten den autonomien som ligger implisitt i grunnideen med mål- og resultatstyring.

Selv om oppgaven er skrevet i tilknytning til NAV-evalueringen i regi av Uni Rokkansenteret, er det viktig å presisere at dette ikke er ment som en evaluering av bruken av mål og resultatstyring ovenfor Arbeids- og velferdsdirektoratet. En evaluering ville i større grad innebære en normativ vurdering av om mål- og resultatstyringen er praktisert på en hensiktsmessig måte. Denne studien har et mer forskningsbasert mål, dvs. å bidra til litteraturen om mål- og resultatstyring og gi et sikrere kunnskapsgrunnlag om mål- og resultatstyring ut i fra nok en case. Når det i oppgaven pekes på trekk ved mål- og resultatstyring som avviker fra teoretiske ideal, må dette ikke nødvendigvis sees som en kritikk. Det kan finnes mange gode grunner til at systemet er utformet som det er gjort, og som jeg ikke har oversikt over pga. studiens egenart. Som det står i økonomireglementet for staten, skal systemet tilpasses virksomhetens *vesentlighet* og *risiko*. Man bør huske på at det ikke er noen vitenskapelig sannhet at mål- og resultatstyring er løsningen på alle styringsproblemer. Om jeg skulle foretatt en evaluering, ville et interessant spørsmål være om AID utfører mål- og resultatstyring på en god måte. På en annen side ville man kunne snu spørsmålet slik at en spør seg om mål- og resultatstyring er et egnet verktøy for AID.

Disposisjon

Oppgaven er delt inn i åtte kapitler. I kapittel 2 vil jeg presentere en kontekst for mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten. Dette betyr i denne sammenheng at jeg kort redegjør for økonomiregelverket i staten, siden dette setter rammen for bruk av mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsetaten. Et annet mål med kontekstkapittelet er å gi leseren en innføring i hvilke aktører som har vært involvert i den studerte prosessen, og hvem som har ansvar for ulike elementer av styringen.

Kapittel 3 er oppgavens teorikapittel. Her presenteres den teoretiske rammen for studien. Av beskrivende teori blir det presentert en typologi og en idealmødel for mål- og resultatstyring. Et sentralt moment i denne idealmødel er en faseinndeling av mål- og resultatstyring. Denne faseinndelingen er blitt viktig for strukturen i oppgaven, og vil forhåpentlig vis fungere som en slags "rød tråd" for leseren. Videre blir det presentert et instrumentelt- et kulturelt- og et myteperspektiv som er ment å forklare praktiseringen av mål- og resultatstyringen. Fra hvert av de tre perspektivene har jeg utledet forventninger til hvordan mål- og resultatstyringen ble praktisert i perioden. Disse forventningene blir i kapittel 7 holdt opp i mot empirien for å danne et bilde av perspektivenes forklaringskraft.

I kapittel 4 beskriver jeg fremgangsmåten for studien. Det gis først en begrunnelse for valget av casestudie som strategi. Deretter redegjør jeg for hvilke dokumenter som ligger til grunn for dokumentanalysen, og således også studiens empiri. Videre vil det redegjøres for hvordan intervjuer var tenkt å kunne bidra til empirien, hvordan respondenter ble valgt, samt strategien for gjennomføring av selve intervjuene. Det er også gjort betraktninger om datamaterialets reliabilitet og validitet.

Kapittel 5 er det første av oppgavens to empirikapitler. Dette er formet etter de to første fasene i den nevnte faseinndelingen, og omhandler hvordan mål og resultatindikatorer er utarbeidet og formidlet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den delen av tildelingsbrevene som omhandler mål og resultater er alle delt inn i noe AID har kalt fokusområder. En stor del av kapittelet er således viet til å vise og drøfte hvordan mål, resultatindikatorer og rapporteringskrav er formidlet for hvert enkelt fokusområde. Jeg vil også påpeke noen bemerkninger Riksrevisjonen har gjort seg i den studerte perioden som har relevans for studien.

I kapittel 6 beskrives empiri vedrørende de to neste fasene presentert i idealmodellen. Disse fasene omhandler resultatmåling og rapportering av resultater fra Arbeids- og velferdsetaten til AID, samt AIDs bruk av denne resultatinformasjonen.

Oppgavens analysedel finner sted i kapittel 7. I analysen vil jeg først gjøre noen betraktninger om hvordan empirien sammenfaller med idealmodellen presentert i teorikapittelet. Videre har jeg forsøkt å plassere mål- og resultatstyringen i forhold til typologien til Bouckaert og Halligan (2008). Deretter tar jeg for meg forventningene utledet fra de teoretiske perspektivene i teorikapittelet, og ser om disse kan sies å finne støtte i empirien. Jeg vil også vise hvordan flere perspektiver kan forklare samme funn.

I kapittel 8 vil jeg først i svare på oppgavens problemstilling ved å fremheve noen hovedfunn fra empiridelen. Videre vil jeg diskutere funnene i denne studien i lys av funn fra tidligere studier av mål og resultatstyring i norsk offentlig forvaltning. Deretter påpeker jeg noen teoretiske implikasjoner. Dette innebærer drøfting om det teoretiske rammeverk for studien var egnet for studiens problemstilling, og om annen teori kunne passet bedre. Avslutningsvis drøfter jeg praktiske implikasjoner av studien. Med dette mener jeg en drøfting av nytten og flaskehalsene ved mål- og resultatstyring som styringssystem, sett i lys av funnene fra denne studien.

2. Kontekst og bakgrunn

I dette kapittelet presenterer jeg informasjon som er viktig med tanke på å forstå det som senere presenteres senere i oppgaven. Jeg vil først redegjøre kort for hvordan mål- og resultatstyring ble innført i norsk offentlig forvaltning. Siden dette ble gjort obligatorisk gjennom økonomiregelverket for staten er det også naturlig å gi en presentasjon av elementer i økonomiregelverket for staten som er viktige for å forstå hvilken ramme offentlige virksomheter har for å gjennomføre et mål- og resultatstyringssystem. Deretter vil jeg gå nærmere inn på hvilke aktører som er involvert i styringsdialogen², samt hvilke strukturelle retningslinjer og arenaer som ligger til grunn for denne.

Mål- og resultatstyring i norsk sentralforvaltning

Mål og resultatstyring er hovedverktøyet for styringen mellom departement og direktorat/tilsyn i norske sentralforvaltning (Statskonsult 1999:7, SSØ 2005, Lægreid, Roness og Rubecksen 2008:43). Elementer av mål- og resultatstyring kan spores i norsk forvaltning alt på 1970-tallet (Lægreid 2001:137), men de første stegene mot å implementere et omfattende mål- og resultatstyringssystem kom først gjennom reformer fra 1986 og fremover. På den tiden var nok det engelske begrepet Management by Objectives (MBO) mer passende, siden hovedfokus lå på formulering av mål. Senere ble begrepet mål- og resultatstyring (MRS) innført som en følge av et sterkere fokus på prestasjon og resultater (Christensen and Lægreid 2002:157, Lægreid, Roness og Rubecksen 2008:43). Målstyringskonseptet ble implementert gjennom tre reformer fra 1986 til 1990. I 1986 ble det gjennomført en budsjettreform hvor intensjonen var å gjøre det statlige budsjettssystemet mer prestasjonsbasert. Direktorat og tilsyn skulle få større frihet i økonomiske og administrative spørsmål, men måtte rapportere mer systematisk om prestasjoner og resultater. Mål- og resultatstyring ble gjort obligatorisk i 1990 gjennom krav om en årlig virksomhetsplan for alle virksomheter i offentlig sektor. Det var blitt et sterkere fokus på resultater, kontrollsystemer og bruk av insentiver (Christensen og Lægreid 2002:157; Lægreid, Roness og Rubecksen 2008:44). Den årlige virksomhetsplanen var en årlig plan for hvilke resultater offentlige virksomheter ville jobbe for å oppnå, samt hvordan de ville prioritere i ressursfordelingsspørsmål og hvordan de ville nå mål (Christensen og Lægreid 1998:37). En lønnsreform ble også introdusert i 1990. Denne

² Styringsdialog er ifølge Fimreite og Lægreid (2008:10) ”den ”samtalet” departementet har med sine underordnede etater/virksomheter der tolkning av regelverk, mål, krav og forventninger klargjøres gjennom en gjensidig prosess”. (se fornote på referert side)

reformen tok administrative ledere ut av statens lønnsdirektiv, og introduserte individuelle kontrakter og elementer av prestasjonsbasert lønn (Christensen og Læg Reid 2002:176-177, Læg Reid, Roness og Rubecksen 2008:44). Lønnsreformen kan nok sees i sammenheng med de elementene i mål- og resultatstyring som har å gjøre med belønning og straff i forhold til oppnådde resultater.

I 1996 ble en mer omfattende modell av mål- og resultatstyring introdusert gjennom *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser for økonomistyring i staten* som sammen utgjør *Økonomiregelverket*. Nytt av denne reformen var introduksjonen av tildelingsbrevet og en formell styringsdialog gjennom året. Tildelingsbrevet kan ifølge Læg Reid, Roness og Rubecksen (2006:253) ansees som en kontraktlignende ordning mellom overordnet departement og underordnede virksomheter som angår ressurser, mål og resultatindikatorer. Det gjeldende økonomiregelverket er fastsatt 12. desember 2003 med seneste endring 14. november 2006. AID kan utføre styringen av NAV etter egne preferanser, men kun innenfor de rammer som økonomiregelverket setter. Jeg vil nå komme inn på noen av paragrafene og punktene i dette økonomiregelverket.

I § 4 om *Grunnleggende styringsprinsipper* i *Reglement for økonomistyring i staten* står det:

”Alle virksomheter skal:

- a) fastsette mål og resultatkrav innenfor rammen av disponible ressurser og forutsetninger gitt av overordnet myndighet
- b) sikre at fastsatte mål og resultatkrav oppnås, ressursbruken er effektiv og at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regler, herunder krav til god forvaltningsskikk, habilitet og etisk adferd
- c) sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag

Departementene skal i tillegg fastsette overordnede mål og styringsparametere for underliggende virksomheter, jf. § 7.

Styring, oppfølging, kontroll og forvaltning må tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.”

Mål og resultatstyring er således reglementsfastet, og AID må fastsette overordnede mål og styringsparametre for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det siste leddet her er viktig å merke seg. Det at styring, oppfølging og kontroll må tilpasses virksomhetens egenart, risiko og vesentlighet åpner for at mål- og resultatstyring kan utføres på mange ulike måter i ulike styringsforhold. Videre er AID pålagt å inkludere visse element i tildelingsbrevet. Dette er beskrevet i § 7:

”Departementene skal stille bevilgningene til disposisjon for underliggende virksomheter ved tildelingsbrev. Deler av bevilgningen kan holdes tilbake som reserve for senere disponering gjennom året.

Tildelingsbrevene skal blant annet inneholde overordnede mål, styringsparametere, tildelte beløp og krav til rapportering, samt hvilken myndighet vedkommende virksomhet har fått delegert i henhold til bevilgningsreglementet.

Dersom underliggende virksomheter finner det hensiktsmessig å stille de tildelte midlene til disposisjon for driftsenheter innenfor virksomheten, skal dette skje skriftlig.”

Det stilles altså krav til at tildelingsbrevet skal inneholde de mest elementære begrepene som utgjør mål- og resultatstyring som et styringsverktøy, nemlig mål, styringsparametre/resultatindikatorer og resultatrapportering. Det stilles imidlertid ingen krav eller retningslinjer for kobling av disse eller oppfølging og bruk av resultatinformasjon. Et løst koplet system er derfor mulig ut i fra reglementet. Også i Bestemmelser om økonomistyring i staten stilles det krav, selv om det gis stor tolkningsfrihet med tanke på gjennomføringen. Punkt 1.3 i kapittel 1 beskriver departementets styring av virksomheter:

”Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer. Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar. Departementet skal planlegge sin styring av virksomheten med både ettårig og flerårig perspektiv. Styring og oppfølging skal tilpasses virksomhetens egenart samt risiko og vesentlighet.”

Et viktig prinsipp i punkt 1.3 er at all styringsdialog mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar. Dette kan være med på å forhindre ad hoc eller uformell styring, som kan undergrave politisk vilje. En mer utførlig beskrivelse av hva tildelingsbrevet skal inneholde er gitt i punkt 1.4:

”Departementet skal følge opp Stortingets vedtak og forutsetninger i det årlige tildelingsbrevet til virksomheten. Tildelingsbrevet skal blant annet inneholde:

- a) overordnede mål med angivelse av strategiske utfordringer og satsingsområder
- b) styringsparametere for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid
- c) tildelt beløp fordelt på kapitler og poster og beløp som forutsettes inntjent
- d) administrative fullmakter og budsjettmessige fullmakter i henhold til Stortingets vedtak og forutsetninger
- e) krav til rapportering
- f) omtale av eventuelle evalueringer som skal igangsettes

Departementet kan holde deler av bevilgningen tilbake som reserve for senere disponering gjennom året.

Departementet skal sende tildelingsbrev til underliggende virksomheter så snart Stortinget har fattet sitt bevilgningsvedtak. Eventuelle tilleggstildelinger i løpende termin skal utformes som supplerende tildelingsbrev. Gjenpart av tildelingsbrev skal sendes Riksrevisjonen.

Departementet skal i samråd med virksomheten vurdere behovet for et foreløpig tildelingsbrev.

Mottar virksomheten bevilgninger fra flere departementer, skal det departementet som har det overordnede administrative ansvaret for virksomheten, samordne styringssignalene. De øvrige departementene skal oversende nødvendig informasjon om bevilgningene til dette departementet.”

Også her er komponenter i mål- og resultatstyringsidealet nevnt, men det er ingen krav om hvordan disse skal benyttes. Det siste leddet er viktig med tanke på at AID som departementet med det overordnede administrative ansvaret for NAV også har ansvar for å koordinere styringssignaler fra andre departement. I punkt 1.5.1 omtales krav om rapportering:

”Departementet skal i samråd med virksomheten definere behov og avtale omfang og innhold i rapporteringen. Omfanget av rapporteringen skal være i henhold til tildelingsbrevet og ha fokus på måloppnåelse og resultater. Rapportering om resultater kan omfatte innsatsfaktorer, aktiviteter, produkter og tjenester samt effekter i forhold til brukere og samfunn, innenfor hele eller deler av virksomhetens ansvarsområde.

Virksomheten skal informere departementet om vesentlige avvik i forhold til vedtatte planer eller tildelingsbrev straks virksomheten får kjennskap til slike avvik. Virksomheten skal videre fremme forslag om mulige korrigerende tiltak.

Virksomheten skal utarbeide en særskilt årsrapport til departementet som skal være i henhold til krav i tildelingsbrevet og inneholde annen relevant informasjon av betydning for departementets styring. Departementet skal fastsette frist for når virksomheten skal legge fram årsrapporten. Departementet skal sørge for at gjenpart av årsrapporten sendes til Riksrevisjonen.

Virksomhetens ledelse skal, i samråd med departementet, vurdere behov for å publisere en egen årsmelding.”

Aktørbilde for styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet

Selv om studien fokuserer på mål- og resultatstyringen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet er det viktig å skape et mer helhetlig bilde av hvem som har interesser i, og blir påvirket av, denne styringsdialogen. AID er ikke det eneste departementet med ansvarsområder som blir utført av Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsetaten har også hatt ansvar for å utføre politikk som ligger under områdene til Barne- og likestillingsdirektoratet (BLD) og Helse- og omsorgsdepartementet (HOD). Disse har således vært delaktig i styringsdialogen, vært med på møter og fått sine interesser presentert i tildelingsbrevene. HODs rolle i styringsdialogen opphørte imidlertid 1.1.2009. Dette var en følge av at Sosial- og helsedirektoratet (SH-dir) ble omgjort til Helsedirektoratet, noe som innebar at sosialdelen av gamle SH-dir ble flyttet over til NAV, mens helserefusjonsområdet i NAV ble flyttet over til det nye Helsedirektoratet. Således ble HODs portefølje i NAV flyttet over i egen styringslinje ned til Helsedirektoratet.

I AID var det i perioden 9 avdelinger. Av disse var det hovedsakelig Arbeidspolitisk avdeling (ARBA), Pensjonsavdelingen (PA), Velferdspolitisk avdeling (VPA) og Budsjett- og økonomiavdelingen (BØA) som var involvert i styringen av NAV. Av disse igjen er det VPA som har hovedansvaret for etatsstyringen av NAV. VPA måtte således samordne

styringssignalene som BLD, HOD og de andre avdelingene i AID ønsker å sende NAV (AID 2006a:89). Også henvendelser oppover fra Arbeids- og velferdsdirektoratet skal gå gjennom VPA. I Arbeids- og velferdsdirektoratet har Arbeids- og velferdsdirektøren og økonomistaben som jeg senere vil komme inn på sentrale roller i det strukturelle rammeverket for styringsdialogen.

Opplegget for styringsdialogen

Det er utarbeidet ”Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet” fastsatt av departementsråden 20.12.2006.³ Her kommer det blant annet frem at de formelle styringsdokumentene er:

- Lover og forskrifter
- Budsjettproposisjoner, budsjettinnstillinger
- Tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev og egne brev med instruks
- Referater fra kontaktmøter, etatsstyringsmøter, og særmøter
- Lederkontrakt med etatsleder

Således er referater fra kontaktmøter, etatsstyringsmøter, og særmøter regnet som formelle styringsdokumenter. Disse tre ulike typene av møter er alle regnet som en del av styringsdialogen.

Kontaktmøter holdes mellom politisk ledelse i AID og Arbeids- og velferdsdirektøren. Administrativ ledelse i departementet, det vil si departementsråden og ekspedisjonssjefer for berørte avdelinger, skal også delta. Øvrige deltakere både fra AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet blir invitert om det regnes som hensiktsmessig ut fra dagsorden. Til disse kontaktmøtene inviteres Arbeids- og velferdsdirektoratet til å fremme forslag til dagsorden, men det er AID som fastsetter denne. I starten var det lagt opp til 2 kontaktmøter i året (AID 2006a), mens det for 2009 ble lagt opp til månedlige kontaktmøter (jf. ”Kalender for styringsdialogen i 2009”, vedlegg 6 til Tildelingsbrev for 2009).

Etatsstyringsmøter blir presentert som de primære styringsmøtene mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Her er den normale deltakersammensetningen noe annen enn for kontaktmøter. Fra AID er hovedregelen at ekspedisjonssjefer i berørte avdelinger deltar. Øvrig deltakelse fra AID bestemmes ut fra dagsorden og behov. I tillegg kan berørte ekspedisjonssjefer fra BLD og HOD delta. Fra Arbeids- og velferdsdirektoratet skal Arbeids- og velferdsdirektøren delta, og øvrig deltakelse derfra vurderes ut fra dagsorden.

³ Jf. sitat fra Dokument nr. 1 (2008:2009:42) i empirikapittelet er denne ajourført 2007. Jeg fikk dessverre ikke tak i denne, og kan således ikke garantere at det ikke er gjort endringer av relevans for oppgaven.

Etatsstyringsmøtene tar utgangspunkt i rapporteringen Arbeids- og velferdsdirektoratet sender i tråd med rapporteringskrav i tildelingsbrevene. Også for etatsstyringsmøtene blir Arbeids- og velferdsdirektoratet invitert til å fremme forslag til dagsorden, mens AID bestemmer den endelige dagsorden. Det er imidlertid noen faste punkter på dagsorden. Disse er:

- Budsjett, regnskap og prognoser
- Resultatoppfølging i forhold til resultatkrav i tildelingsbrevet
- Oppfølging av Riksrevisjonssaker
- Utfordringer og risikoforhold fremover

Det er viktig å merke seg at kontaktmøtene inkluderer politisk ledelse, mens etatsstyringsmøtene foregår på administrativt nivå. Politisk ledelse skal likevel i etterkant få et oppsummerende notat om direktoratets rapportering og AIDs vurderinger, sammen med referat fra møtet.

Særmøtene er styringsmøter som tar opp det som omtales som *særlige* problemer. Dette innebærer at AID (men også BLD og HOD) kan be om egne særmøter om det ønskes å diskutere planlegging og gjennomføring av prosjekter eller saker som er av en slik art at de krever oppfølging og oppmerksomhet utover det som det er rom for i de ordinære etatsstyringsmøtene. Arbeids- og velferdsdirektoratet har også anledning til å be om særmøter, og i slike tilfeller er det direktoratet som har ansvaret for forberedelser, innkalling og gjennomføring av møtene. Det heter seg i retningslinjene at antall særmøter skal begrenses, og at behov for særmøter avklares med VPA. Det står også at AID skal invitere Arbeids- og velferdsdirektoratet til et årlig særmøte vedrørende styringsdialogene. I starten ble det avholdt månedlige særmøter om gjennomføringen av NAV-reformen, men fra og med 2007 ble det lagt opp til to særmøter i halvåret om dette temaet⁴.

Det skal utarbeides referater fra samtlige av disse møtene, og referatene skal oversendes Riksrevisjonen. I tillegg til kontaktmøter, etatsstyringsmøter og særmøter finnes noe som kalles fagmøter. Disse regnes altså ikke som en del av styringsdialogen. Videre kan både AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet be om uformell kontakt. Dette hevdes å kunne være møter av saksforberedende eller orienterende karakter. Formålet med slik uformell kontakt skal være innhenting, utveksling og utdyping av informasjon som også kan være av faglig karakter. Ved eventuelt behov for uformell direkte kontakt mellom andre deler av Arbeids- og velferdsetaten skal dette på forhånd avtales med Arbeids- og velferdsdirektoratet.

⁴ Jf. Tildelingsbrevene for 2007 og 2008. I tildelingsbrevet for 2007 står det riktignok at det vil bli avholdt månedlige særmøter om NAV-reformen 1. halvår 2007, men at hyppigheten for andre halvår ville bli vurdert ved halvårsskiftet. I hvilken grad hyppigheten endret seg for 2. halvår 2007 har jeg ikke kjennskap til.

Bestillinger skal i hovedsak gis gjennom tildelingsbrevene, supplerende tildelingsbrev og brev knyttet til årlige budsjetttrunder. Om det er bestillinger ut over dette, skal slike samordnes og gjøres skriftlig. Dessuten skal alle bestillinger til etaten adresseres til direktoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet har dessuten et selvstendig ansvar for å orientere AID dersom det er endringer i rammebetingelser eller avvik i gjennomføringen av politikken. De har også ansvar for å ta opp saker med departementet dersom de finner uklarheter i rammer og retningslinjer, eller mener det er behov for endringer i lover, regelverk og/eller praksis.

I Arbeids- og velferdsdirektoratet opereres det med begrepene ekstern styringsdialog og intern styringsdialog. Den interne styringen vedrører intern styring av egen etat, mens ekstern styring omhandler styringen av NAV fra overordnet departement (NAV 2006). Det er Arbeids- og velferdsdirektøren som er ansvarlig for den eksterne styringsdialogen. Dokumentasjon i forbindelse med styringsdialogmøter i den eksterne styringen utarbeides av økonomiavdelingen i NAV etter innspill fra fagavdelinger og andre enheter i NAV. Økonomistaben sammenfatter og kvalitetssikrer så dokumentasjonen på vegne av Arbeids- og velferdsdirektøren. Videre skal all rapportering til AID klarereres med Arbeids- og velferdsdirektøren. Det er dessuten Arbeids- og velferdsdirektøren som bestemmer hvem som skal delta på de ulike møtene mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og departementet. (NAV 2006)

Det foreligger også en hierarkisk rangordning av styringsdokumenter. I intervjuet blir det hevdet at denne rangordningen i utgangspunktet tolkes strengt. Dersom det skulle forekomme at signaler i de ulike styringsdokumentene står i et konfliktforhold til hverandre, vil dette likevel løses via dialog mellom departementet og direktoratet, og ikke ut i fra rangordningen av styringsdokumentene. Det omtalte dokumenthierarkiet er som følger:

1. *Lov- og forskrifter*
2. *Statsbudsjettet*
3. *Stortingsmeldinger*
4. *Tildelingsbrev*
5. *Instruks fra departementet*
6. *Styringsdialog referater*
7. *Tertialrapporter fra Arbeids- og velferdsetaten til departementet og departementets tilbakemeldinger*
8. *Strategisk plan for Arbeids og velferdsetaten*
9. *Årsplan for etaten*
10. *Mål og disponeringsbrev*

De første 6 av disse dokumentene i hierarkiet er det departementet som utarbeider.

I rammeavtalen av 21.4.2006 mellom KS og AID står det at man skal arbeide med:

”utvikling av nytt styringssystem i en forvaltning der både stat og kommune inngår. Her vil arbeidet med å utvikle felles resultatmål og resultatindikatorer og rapportering for målgrupper der stat og kommune har et felles ansvar, stå sentralt”

Som det senere vil bli påpekt i empiridelen har man ikke lyktes med å utarbeide et slikt helhetlig styringssystem for hele Arbeids- og velferdsforvaltningen. Dessuten ville et slikt system sannsynligvis krevd nye styringslinjer gjennom fylkesmannen og kommunene. Problemstillingen med styring av den samlede Arbeids- og velferdsforvaltningen er svært spennende innen statsvitenskapen, siden kommunene prinsipielt ikke skal bli styrt av staten. Samtidig er dette bare i noen få anledninger kommentert, siden det ble ansett som for omfattende å skulle ta med denne dimensjonen i oppgaven. Fokuset ligger således som tidligere nevnt på styringslinjen til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

3. Teori

I dette kapitlet presenterer jeg det teoretiske rammeverket for studien. Studiens problemstilling fordrer både en beskrivende og en forklarende ambisjon. I studien er det derfor benyttet både beskrivende teori og forklarende perspektiver. For å beskrive mål- og resultatstyringssystemet i caset har jeg valgt å benytte Bouckaert og Halligans (2008) typologi for ulike *Performance Management* systemer. Denne typologien er nyttig for å kunne kategorisere mål- og resultatstyringssystemet i caset mitt i forhold til andre mål- og resultatstyringssystemer, og andre studier. Videre har jeg skissert en idealmodell for mål- og resultatstyring som en slags målestokk for hvordan et mål- og resultatstyringssystem bør eller er tenkt å skulle praktiseres. Denne idealmodellen er i stor grad basert på en faseinndeling av mål- og resultatstyring introdusert av Lægreid, Roness og Rubecksen (2008).

For å forklare mål- og resultatstyringens karakter i denne styringsdialogen har jeg valgt å benytte et instrumentelt- et kulturelt- og et myteperspektiv. Ut i fra de enkelte perspektivene har jeg utledet forventninger til empiriske funn i forhold til alle de ulike fasene i oppgavens idealmodell. Senere vil faseinndelingen fra idealmodellen være viktig for strukturen i de to empirikapitlene og for den forklarende delen av analysekapittelet. Tanken bak dette er at det skal være enkelt å se i analysekapittelet hvordan forventningene til de enkelte fasene i teorikapittelet blir holdt opp i mot de empiriske funnene for hver fase i empirikapitlene. Siden jeg utleder forventninger til de ulike fasene ut i fra alle perspektivene, vil det i noen tilfeller være motstridende forventninger. Således vil bruken av perspektivene i noen tilfeller innebære element av det Roness (1997:103) kaller for konkurrerende strategi. Perspektivene kan konkurrere om å forklare deler av praksisen i de ulike fasene. Det er imidlertid ikke noe mål å finne en ”vinnerteori”. Tanken er at de ulike perspektivene kunne ha ulik forklaringskraft i forhold til de ulike fasene, og i forhold til ulike elementer i de ulike fasene. Den overordnede strategien for bruk av perspektivene er således det Roness (1997) kaller for utfyllende strategi. Perspektivene skal bidra til å forklare ulike aspekt ved empirien, og således utfylle hverandre slik at mest mulig av empirien kan forklares.

Beskrivende teori

Den beskrivende teorien er ment å fungere som verktøy for å besvare problemstillingens første ledd, som går ut på å beskrive praktiseringen av mål- og resultatstyring i styringsdialogen mellom

AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Jeg starter med å presentere en typologi utviklet av Bouckaert og Halligan (2008).

Bouckaert og Halligans typologi

Mål- og resultatstyring kan sees som en norsk variant av *Performance Management* (Lægreid, Roness og Rubecksen 2008:42-43). Fokus på resultater⁵ i offentlig sektor har sammen med fokus på marked blitt sterkere gjennom bølgen av New Public Management (NPM) reformer (Bouckaert and Halligan 2008:1). Fokuset på resultater har også, i likhet med en del andre NPM ideer, blitt benyttet i ulik grad og på ulike sett i ulike land, og derfor finnes det mange ulike systemer som fokuserer på resultater i offentlig sektor. Bouckaert og Halligan (2008:3, 36-38) har utviklet et rammeverk med ulike idealtyper av *Performance Management* systemer de mener er nyttig for å analysere utviklingen av performance baserte systemer over tid og mellom land. Dette rammeverket blir i denne studien benyttet som en typologi som kan hjelpe med å beskrive mål- og resultatstyringssystemet, slik dette er praktisert i styringsdialogen mellom AID og NAV.

Deres rammeverk består av et utgangspunkt de kaller *Traditional/pre-performance*, samt fire ulike idealtyper av *Performance Management*. Bouckaert og Halligans idealtyper blir i oppgaven forstått som idealtyper i Weberiansk forstand⁶. Siden jeg også vil presentere en idealmodell⁷ i weberiansk forstand, vil disse idealtypene videre omtales som typer, og deres samling av typer som en typologi. Bouckaert og Halligan kaller sine fire typer *Performance Administration*, *Managements of Performances*, *Performance Management* og *Performance Governance*. Disse fire er suksessivt mer komplekse, og de tre første av disse blir sett på som de mest utbredte. *Performance Governance* er imidlertid så kompleks at jeg har ansett typen å være empirisk urealistisk, og således lite relevant for oppgaven. Denne typen er således ikke nærmere presentert.

Traditional/pre-performance er en merkelapp de setter på systemer hvor det ikke fokuseres eksplisitt på prestasjoner og resultater. Det anerkjennes at nesten alle offentlige sektorer har en eller annen form for prestasjonsmål. Organisasjoner oppstår som regel av en

⁵ Har her valgt å benytte begrepet resultater for det engelske begrepet performance. Et alternativ kunne for eksempel vært "ytelse" eller "prestasjoner", men en ytelse er også noe man tilbyr i casets politikkområde (eks. "ytelsesforvaltningen").

⁶ En idealtipe er ifølge Kjelstadli (1999:147) et begrep som stammer fra Max Weber. Kjelstadli forklarer en idealtipe som "en rendyrket form, en stilisert fremstilling av et historisk fenomen. (...) Ved å konstruere typen så rein som mulig prøver en å få frem det vesentligste i det fenomenet en beskriver".

⁷ En model er ifølge Kjelstadli (1999:143) "en forenkling, en stilisert eller idealisert framstilling av et fenomen eller et object. I modellen er noen viktige trekk isolert og fremhevet, mens de øvrige egenskapene er utelatt."

grunn. Prestasjoner blir imidlertid her ikke forsøkt målt eller brukt som styringsmiddel. Man har en intuitiv forståelse av at det skal presteres, men prestasjoner er ikke på agendaen.

Performance Administration er det minst omfattende systemet i deres rammeverk. I dette systemet blir det forventet at det fokuseres på måling og resultater, men hvor forholdet mellom disse er løst og underutviklet, samt preget av ad hoc bruk. Måling kan være en del av en administrativ og lovmessig setting, men ikke en ledelses eller politisk setting, og resultatinformasjon er ikke knyttet til prestasjonsfremmende strategier. Målet med registrering og administrering av prestasjon er ikke for bruk til ledelses- eller policyutviklingsformål, men for å forbedre registreringen av ressursbruk og hvordan implementeringsprosesser har blitt gjennomført. Dette kan også tenkes å forbedre gjennomsiktigheten i virksomheters aktiviteter (Bruijn 2002:578). Måling er i dette systemet teknisk orientert, men graden av sammenheng avhenger av hvilken generasjon av systemet man analyserer. Dette systemet kan således være relevant for både eksperimentelle systemer og tidlige faser i en implementeringsprosess, eller for systemer som har nådd en senere og mer sofistikert fase.

Management of Performances er mer kompleks og omfattende enn *Performance Administrations*, men mindre kompleks enn *Performance Management*. I dette systemet er prestasjon og ledelse relatert til hverandre, men denne relasjonen kan være underutviklet siden det kan være andre systemer som opererer samtidig. Relasjonen mellom prestasjon og ledelse er oftest til stede langs ulike ledelseslinjer og ikke mellom ledelseslinjer. Her vil det således utvikles egne resultatmålingssystemer i de ulike ledelseslinjene. Dette kan føre til at ulike typer prestasjoner og resultater blir målt langs de ulike ledelseslinjene, og disse resultatene blir ikke knyttet til hverandre på noen hierarkisk eller logisk måte. På grunn av denne asymmetriske utviklingen av resultatmålingssystemer vil systemet som helhet ikke være spesielt sammenhengende, konsistent eller omfattende. Disse resultatmålingssystemene kan imidlertid være svært sofistikerte og ha betydning for beslutninger også langs andre ledelseslinjer.

Performance Management er et omfattende, sammenhengende, konsistent og integrert system. Det eksisterer her svært sofistikerte resultatmålingssystemer. Resultatinformasjon er integrert med styring og utvikling av forbedringsstrategier. Også i *Performance Management* kan det være ulike resultatmålingssystemer, men disse er knyttet sammen i en hierarkisk logikk slik at systemet som helhet er mer integrert. *Performance Management* typen til Bouckaert og Halligan ser således ut til å i stor grad samsvare med kriteriene Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) presenterer som en idealtipe av mål- og resultatstyring, og da særlig når det kommer til kriteriet om at resultatinformasjon bør være tett knyttet til resultatstyring. Det

kritiske spørsmålet med Performance Management er ifølge Bouckaert og Halligan (2008:38) om systemet kan opprettholdes i de dynamiske og ustabile omgivelsene et slikt system ofte virker innen.

Senere vil jeg i analysedelen forsøke å plassere mål- og resultatstyringen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet i Bouckaert og Halligans typologi ved å finne empiriske trekk som sammenfaller med de kriteriene Bouckaert og Halligan har satt for de ulike typene. En kort skissemessig oppsummering av de ulike typene er presentert i tabell 3.1⁸ under.

Tabell 3.1 Utgangspunkt og tre typer av Performance Management

	<i>Traditional/ Pre-Performance</i>	<i>Ideal type: Performance Administration</i>	<i>Ideal type: Managements of Performances</i>	<i>Ideal type: Performance Management</i>
1 Measuring	Intuitive, subjective	Administrative data registration, objective, mostly input and process	Specialised performance measurement systems	Hierarchical performance measurement systems
2 Incorporating	None	Some	Within different systems for specific management functions	Systemically internal integration
3 Using	None	Limited: reporting, internal, single loop	Disconnected	Coherent, comprehensive, consistent
4 Limitations	Functional unawareness	Ad hoc, selective, rule based	Incoherence	Complex, perhaps not sustainable as a stable system

Bouckaert og Halligan (2008:76, 98, 125) skisserer i sin bok også mer detaljerte kjennetegn ved deres tre typer i forhold til hvert enkelt av begrepene *measuring*, *incorporating* og *using* presentert i tabell 3.1. Noen av disse har vært nyttige for arbeidet med å kategorisere mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten i kapittel 7. På grunn av omfanget i disse, fant jeg det likevel mest hensiktsmessig å presenterer denne noe forenklede varianten i selve oppgaven.

En ideallmodell for Mål- og resultatstyring

En hovedidé ved mål- og resultatstyring er at overordnede virksomheter skal formulere målsetninger for deres underliggende virksomheter, men la de underliggende virksomhetene selv avgjøre hvordan de vil nå målene de er tildelt. Tanken bak dette er at underliggende virksomhetene har den beste kunnskapen om hvordan målene best kan nås. Det man ønsker å

⁸ Tabellen er hentet fra Bouckaert and Halligan (2008:37) og modifisert ved at *Performance Governance* er utelatt fra tabellen.

oppnå ved et slikt system er å forene de to tilsynelatende motstridende forholdene som faglig autonomi og hierarkisk kontroll. Ved å gi mål uten spesifikke retningslinjer for hvordan målene skal nås, kan overordnede virksomheter "let the managers manage", men samtidig "make the managers manage" ved å kreve resultatrapportering som kan bli brukt til å straffe dårlige eller premiere gode resultater. (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006, 2007).

Den norske modellen for Mål- og resultatstyring er det gjeldende styringsprinsippet for norsk forvaltning gjennom det tidligere nevnte økonomiregelverket. Formelle aspekt ved mål og resultatstyringsmodellen som for eksempel tildelingsbrev, formelle styringsmøter og resultatrapporter forventes derfor å bli håndhevet. Det betyr imidlertid ikke at mål- og resultatstyring er en helhetlig modell som blir praktisert på samme måte i alle styringsrelasjoner. Senter for statlig økonomistyring (SSØ 2005:4) hevder at reglementet og de tilhørende bestemmelsene gir få spesifikke føringer for hvordan de enkelte virksomheter skal praktisere mål- og resultatstyring, og at det således er åpnet for fleksibel tilpasning av mål- og resultatstyring i forhold til de enkelte virksomheter. Dette kan kanskje forklares ved man over tid har innsett at troen på NPM ideer og mål- og resultatstyring som en universell løsning har vært overdrevet (Christensen m.fl. 2002:101). Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) har i en studie funnet store variasjoner i hvordan mål- og resultatstyring har blitt implementert og praktisert i ulike styringsakser mellom departement og direktorat, og at disse også avvek fra noen form for idealtipe av mål- og resultatstyring. Disse resultatene er i overensstemmelse med en rapport fra SSØ (2005) som hevder at mål- og resultatstyring kan bli praktisert på mange ulike måter og at en universal modell for mål- og resultatstyring sannsynligvis ikke er hensiktsmessig siden ulike roller, kulturer, oppgaver og prosedyrer, gjør det vanskelig å finne en modell som passer for alle styringsrelasjoner.

Alt dette taler for at det er urealistisk å finne en ren idealtipe av mål og resultatstyring i styringsrelasjonen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Likevel er det nyttig for analytiske og sammenlignende formål å utvikle en slags idealmodell av mål- og resultatstyring som kan måles mot de empiriske funnene i studien. Lægreid, Roness og Rubecksen (2008:42) presenterer mål- og resultatstyring som en prosess, og skiller mellom fire faser. Først (1) må det formuleres mål og målsetninger, så må det (2) formuleres resultatindikatorer eller styringsparametre, deretter må det (3) rapporteres om aktivitet og resultater knyttet til resultatindikatorerne eller styringsparametrene, før (4) de rapporterte resultatene må benyttes i den videre styringen. De tre første fasene kaller de *Performance Information*, og den siste fasen kaller de *Performance Steering*. Ifølge NPM doktrinene og Performance Management modeller bør mål- og resultatstyring være et integrert system. Det

vil si at det bør være tett kobling mellom de fire fasene i mål- og resultatstyringsprosessen, og spesielt mellom Performance Information” og Performance Steering. Hvis ikke disse fasene blir utført med basis i hverandre, kan ikke systemet kalles et integrert system eller verktøy. En mulig tolkning av hva en idealmodeell for mål- og resultatstyring bør innebære er således at systemet må være integrert. Dersom dette ikke er tilfelle, vil det være rom for forbedring i minst en av fasene. Logikken i dette er at dersom ikke alle fasene blir utført samvittighetsfullt og i forhold til hverandre, vil eventuelle positive effekter av systemet gå tapt⁹. SSØ (2008:11) definerer mål- og resultatstyring som ”å sette mål for hva virksomheten skal oppnå, å måle resultater og sammenligne disse med målene, og bruke denne informasjonen til styring, kontroll og læring for å utvikle og forbedre virksomheten”. Et viktig poeng å ta med seg fra denne definisjonen er at mål- og resultatstyring har et læringsformål, i tillegg til å være et redskap for kontroll og styring.

En mulig idealmodeell for analytiske formål vil være en situasjon hvor alle de formelle kravene til mål- og resultatstyring slik de blir beskrevet i *Reglement for økonomistyring i staten* og *Bestemmelser for økonomistyring i staten* er utført innen rammen disse dokumentene setter, og at innholdet og utførelsen reflekterer de kravene som stilles for at mål- og resultatstyringen kan ansees som et integrert system. En slik ramme vil gjøre det mulig å både studere om mål- og resultatstyringen blir praktisert i henhold til reglementet, men også om den blir praktisert på en måte som utnytter potensialet i idéen. Dette idealet tar således utgangspunkt i at mål- og resultatstyringen er tenkt å i stor grad reflektere det Bouckaert og Halligan (2008) kaller Performance Management. at alle de fire fasene til Lægreid, Roness og Rubecksen (2008:42) blir utført i henhold til hva som er ideen med fasene, og at det er tett kobling mellom fasene.

Det bør også nevnes noen viktige element av innholdet i de ulike fasene. Ifølge (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006:251-252) må det i fase 1 bli formulert klare mål samtidig som man gir underordnet virksomhet frihet til å nå målene på den måten de finner best. Det forutsettes også at målene er presise, konkrete, spesifiserte og at de står i et hierarkisk forhold til hverandre med hovedmål og delmål. Videre må det i fase 2 utvikles resultatindikatorer som skal si noe om målene i fase 1 blir nådd. Disse må være operasjonelle, konsistente og stabile, slik at de kan fungere som bindende kriterier for å vurdere måloppnåelse. I fase tre må underordnet virksomhet rapportere gjennom et godt utviklet system for resultatindikatorer. Det må legges vekt på måling av resultater (outcome) og

⁹ Dette impliserer at idealmodeellen er et tett koblet system. Dette kan imidlertid betviles jf. for eksempel Johnsen (2007)

rapportering av informasjon i forhold til ulike funksjoner i den underordnede virksomheten. Man trenger gode metoder for å overvåke resultater, samt å måle effektivitet og måloppnåelse. Dette inkluderer kvantitative resultatindikatorer og økt fokus på evalueringer av virksomhetens funksjoner. I fase 4 må overordnet virksomhet benytte de rapporterte resultatene til å belønne god og til å straffe dårlig måloppnåelse. Resultatinformasjon er tenkt å skulle ha konsekvenser for ressursfordeling og for hvordan underliggende virksomhet er organisert. Meningen med mål- og resultatstyring er at underordnede virksomheter skal styres gjennom et kontraktslignende forhold som vil føre til større tilgang til ressurser ved tilfredsstillende resultater, og mindre tilgang til ressurser ved lavere resultatoppnåelse. Tildelingsbrevene kan her sees på som denne kontrakten.

Noen skiller mellom mål- og resultatstyring som styringsfilosofi og styringsteknikk (Statskonsult 1999, Ørnsrud 2000, Lægneid 2001). Mål- og resultatstyring som styringsfilosofi ser på mål- og resultatstyring i en vid betydning, og legger vekt på idéen om å øke autonomi og fleksibilitet mellom ulike nivåer, mindre detaljstyring om mer overordnet veiledning. Virkemidler og prosesser er mindre viktig enn resultatet. Dialogen mellom virksomheter er viktig i dette perspektivet. Mål- og resultatstyring som en styringsteknikk har et snevrere syn på hva mål- og resultatstyring er. Mål- og resultatstyring som styringsteknikk fokuserer mer på prosessen, for eksempel slik den tidligere er beskrevet som en prosess med spesifikke oppgaver å utføre i hver enkelt fase. Begge disse fokusområdene er komponenter i mål- og resultatstyring, og et skille mellom disse er nok derfor nyttig kun av analytiske grunner (Ørnsrud 2000). En tredje måte å forstå mål- og resultatstyring på kommer til syne i definisjonen til SSØ, og går ut på at MRS kan tolkes og oppfattes som et læringssystem. Denne studiens sterke vektlegging av fasene i mål og resultatstyringen impliserer at hovedfokuset ligger på mål- og resultatstyring som en styringsteknikk. De to andre forståelsene av mål og resultatstyring er imidlertid nyttige som komplementære.

Mål og resultatstyringens sterke fokus på resultater fordrer at man bør gjøre seg tanker om hva slags resultater man ønsker å måle og om hvordan disse kan måles. Hva slags mål og hva slags resultater er det man ønsker i en mål- og resultatstyringstankegang? Det er mye litteratur om måling av resultater. Her står de to begrepene "output" og "outcome" sentralt. Disse begrepene er blitt tillagt ulike meninger av ulike forfattere, men jeg har valgt å ta utgangspunkt i Wilson (1989:158-159) sin forståelse av begrepene. Han mener output er relatert til de aktivitetene en virksomhet utfører, mens outcome relateres til resultatene eller utfallet av en virksomhets aktiviteter. Tanken bak mål- og resultatstyring er at man skal bedrive "managing for outcomes" (Lonti og Gregory 2007). Det er de endelige effektene av

aktivitetene som er viktig. Et eksempel på output kan være Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedstiltak, mens ønsket outcome vil være at arbeidstiltakene fører til at de som deltar faktisk kommer i arbeid. Et problem er imidlertid at det kan være vanskelig å fastslå om et ønsket outcome faktisk er resultat av en virksomhets output, eller eksterne faktorer. Det faktum at det kan være vanskelig å måle outcome, forstått som resultat av en virksomhets output, gjør at det kan være vanskelig å definere gode mål som er mulig å nå. Således kan mål også kategoriseres i henhold til om de sier noe om hva slags output ønskes, eller hvilken outcome som ønskes. I innledningen til dette delkapitlet ble det hevdet at en grunnleggende tanke ved mål- og resultatstyring er at overliggende virksomhet skal fokusere på målene og resultatene, for så å overlate til underliggende virksomhet å bestemme hvordan de ønskede resultatene skal nås. Derfor vil en idealmodeell for mål- og resultatstyring også implisere at mål, resultatindikatorer, resultatmåling og rapportering være basert på outcome og ikke output.

Teoretiske perspektiver

I analysekapittelet vil jeg forsøke å forklare karakteristiske aspekter og praktiseringen av mål- og resultatstyringen i styringsrelasjonen mellom AID og NAV ved hjelp av tre teoretiske perspektiver. Valget av perspektiver falt på et instrumentelt- et kulturelt- og et myteperspektiv. I denne delen av teorikapittelet vil disse perspektivene presenteres. Jeg har også utledet forventninger til empiriske funn ut i fra hvert enkelt perspektiv. Disse forventningene er videre knyttet til både etatsstyringen generelt, men også til hver enkelt fase i mål- og resultatstyringen.

Det instrumentelle perspektivet

I et instrumentelt perspektiv blir offentlige organisasjoner sett på som verktøy for å utføre politiske beslutninger og deres personell vil handle med en instrumentell rasjonalitet. Det vil si at individer i disse offentlige organisasjonene velger handlinger, alternativer og verktøy som de mener er mest hensiktsmessige for å oppnå ønskede konsekvenser. Derfor kan individene sies å handle i samsvar med en "konsekvenslogikk" (March 1991). I et instrumentelt perspektiv vil organisasjonsstrukturen formes, designes og redesignes gjennom rasjonell vurdering av hvordan organisasjonen bør være organisert for å best oppnå sine mål. Den formelle strukturen, i betydningen "a structure that consists of positions and rules for who shall or can do what and which defines how various tasks should be executed" (Christensen m.fl. 2007:21), har stor betydning for organisasjonens faktiske prestasjon. Det instrumentelle perspektivet har således et syn både på hvordan organisasjoner er strukturert,

og på hvordan struktur former atferd i organisasjoner. Ledere kan rasjonelt forme den formelle strukturen, organisasjonskulturen, personalpolitikken, prosedyrer, prosesser osv., og har således et vidt spekter av verktøy eller instrumenter for å få organisasjonen til å handle som de ønsker. (Røvik 1998:32; Christensen, m.fl. 2007:20-21)

I det instrumentelle perspektivet er mål definert utenifra og organisasjonens oppgave er å velge rasjonelle og hensiktsmessige metoder for å oppnå disse målene (Christensen m.fl. 2007:4). Formell struktur av en organisasjon kan derfor legge restriksjoner for organisasjonsmedlemmers atferd og hvordan oppgaver blir utført, slik at resultater reflekterer de eksogent gitte målsetningene.

Forventninger basert på det instrumentelle perspektivet.

Ut i fra det instrumentelle perspektivet har jeg lagd forventninger både til etatsstyringen generelt, og i forhold til de enkelte fasene i studiens idealmodell. Generelt forventet jeg å finne at etatsstyringen i stor grad oppfyller kriteriene Bouckaert og Halligan (2008) stiller for at etatsstyringssystemet skal kunne kalles Performance Management. Dessuten forventet jeg tett kobling mellom fasene i styringsdialogen. Etatsstyringsdialogen ville også være preget av det hierarkiske forholdet mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. AID ville ha den nødvendige informasjonen for å styre Arbeids- og velferdsdirektoratet effektivt, og ville således ikke være avhengig av Arbeids- og velferdsdirektoratets innspill og anbefalinger. Den formelle strukturen og handlingsrasjonalitet vil forhindre at det er interesse og rollemotsetninger mellom aktører i ulike formelle posisjoner, slik at det heller ikke er interessemotsetninger i utarbeidelsen av mål og resultatkrav.

Fase 1, det vil si utviklingen og formidling av mål og andre styringssignaler, er forankret i budsjettproposisjonen og resultatinformasjon. Målene i tildelingsbrevene er operasjonaliseringer av mål i budsjettproposisjonen. Dessuten er operasjonaliseringene formulert slik at dersom disse blir nådd, er målene i budsjettproposisjonen også nådd. Det vil dessuten være samsvar mellom terminologien eller begrepsbruken i tildelingsbrevet og det faktiske innholdet. Det vil si at når mål og resultatstyringsbegreper er benyttet, reflekterer innholdet i disse det som begrepene i mål og resultatstyringstankegangen faktisk er ment å inneholde. Dette impliserer at eventuelle hovedmål og delmål faktisk er formulert som mål. Dessuten forventet jeg at eventuelle delmål vil stå i et logisk hierarkisk forhold til hovedmål, slik at delmål lett kan avledes fra hovedmål. Målene på laveste nivå vil være så klare og presise at man med stor grad av sikkerhet skal kunne vurdere om hvert enkelt av disse blir nådd. I tillegg skal disse, dersom de alle er nådd, kunne gi et godt grunnlag for å vurdere om

det overordnede målet de er utledet fra faktisk er nådd. Siden jeg gjennom perspektivet forventet sammenfallende interesser, vil det være liten grunn for AID, HOD og BLD til å være bekymret for om Arbeids- og velferdsdirektoratet gjør det de blir bedt om. Derfor er det i stor grad ble forsøkt å utarbeide outcome-mål, og ikke outputmål. I forhold til outcome og output er det større grad av outcome mål innen områder som gamle Aetat hadde ansvar for enn områder som RTV hadde ansvar for. Dette fordi jeg forventet områder innen arbeidsretting har bedre strukturelle forutsetninger for mål-middel tenkning enn innen de regelstyrte områdene under RTV hadde ansvar for. Prosessen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet vil kunne karakteriseres som en problemløsningsarena hvor mål blir formulert etter en analytisk prosess basert på nye politiske føringer samt ny kunnskap basert på tidligere måloppnåelse som danner grunnlag for justeringer av gamle mål eller utvikling av nye mål.

I forhold til fase 2 som går ut på å utvikle resultatindikatorer, forventet jeg at det var utviklet resultatindikatorer til samtlige mål som på en god måte kunne indikere om målene ble nådd. En naturlig konsekvens av klare og presise mål, er ifølge Ramslien (2005:13) at det utvikles kvantitative resultatindikatorer. I likhet med utviklingen av mål er erfaringer i forhold til tidligere rapportering på resultatindikatorer benyttet til finne nye og bedre, eller justere gamle resultatindikatorer.

Fase 3 forventet jeg å kunne kjennetegnes ved at rapporteringen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet blir gitt i henhold til kravene i tildelingsbrevene, samt i forhold til eventuelle ytterligere rapporteringskrav gitt av departementene gjennom møter etc. Videre ville rapporteringen følge tildelingsbrevenes opplegg for mål og resultatstyring slik dette blir krevd i tildelingsbrevene. Rapporteringen ble videre forventet å fullt ut tilfredsstillende departementenes behov for styringsinformasjon. Ved behov for endring av rapporteringen dette gjøres gjennom endringer av formelle rutiner og formell struktur. Rapporteringen, og således også rapporteringskravene, vil dessuten være basert på outcome.

Fase 4, resultatstyring og oppfølging, vil karakteriseres av at departementene vurderer og evaluerer resultatinformasjonen fra fase 3, for så å aktivt benytte denne som beslutningsgrunnlag for eventuelle endringer gjennom en ny fase 1 og 2. Denne faseinndelingen må ikke sees på slik at aktørene til en hver tid kun befinner seg i én fase. Styringsdialogen er dynamisk, og det forventes således at man for eksempel kontinuerlig finner trekk til at resultatinformasjon blir benyttet til styring. Dette ble for eksempel forventet å gi seg til uttrykk ved at departementene gjennom møter benytter resultatinformasjon til å gi løpende føringer og justeringer i mål, prioriteringer og rapporteringskrav, og ikke kun gjennom de årlige budsjettproposisjonene og tildelingsbrevene. Om man anser

resultatinformasjonen som en kilde til læring om resultatoppnåelse og forutsetninger for måloppnåelse, vil det være naturlig å forvente at rapportering av store avvik vil føre til store justeringer, og rapportering av små endringer vil føre til små justeringer. Det forventes også at rapporterte resultater får konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten som er av enten straffende eller belønnende art.

Det kulturelle perspektivet

Philip Selznick (1957) gjør en distinksjon mellom organisasjoner og institusjoner. Organisasjoner kan på den ene siden sees som et instrumentelt, mekanisk verktøy med formelle normer (Selznick 1957:21). På den andre siden kan organisasjoner tenkes å ta til seg uformelle normer og verdier, såkalte institusjonelle faktorer, i tillegg til formelle, og på den måten bli institusjonalisert eller ”infused with values” (Selznick 1957:19). Organisasjonskultur er ifølge Christensen m.fl. (2007:37) relatert til slike uformelle normer og verdier som oppstår i en organisasjon og blir viktig for den faktiske atferden til og aktiviteten til den formelle organisasjonen. I kontrast til det instrumentelle perspektivets *konsekvenslogikk* hvor mål er eksogent gitte av ledere og utført gjennom formell struktur og normer, vil man i det kulturelle perspektivet sies å handle ut i fra en *passendelogikk* hvor mål blir utviklet i en prosess, og hvor uformelle normer, verdier og identiteter utvikles gradvis. Organisasjonsmedlemmer blir indoktrinert i organisasjonskulturen gjennom aktiv og/eller passiv sosialisering. Organisasjonsmedlemmer handler i samsvar med de uformelle normene fordi de ut fra erfaring har lært at disse er passende. Etter en stund, når organisasjonsmedlemmene er fullt ut sosialiserte og indoktrinerte, vil de handle intuitivt i samsvar med organisasjonens normer, verdier og identiteter. (March and Olsen 1989:23, 2005, Christensen m.fl. 2007:40-42)

Et viktig begrep i litteraturen om organisasjonskultur er stivhengighet. Dominerende normer og verdier som eksisterer i omgivelsene når en organisasjon blir dannet kan sette permanente spor i organisasjonen. Dette kan være grunnlag for en organisasjonstradisjon eller organisasjonshistorie som vil forme og legge bindinger for hvilke alternativer som velges i fremtiden. Stivhengighet kan ha både positive og negative implikasjoner. En positiv implikasjon er at stivhengighet kan gi organisasjonen stabilitet og dybde for normene og verdiene, og kan gjøre det enklere for organisasjonsmedlemmer å anslå hva som er passende adferd og oppfatte de kulturelle rammene de er forventet å handle i samsvar med. Det blir med andre ord enklere å foreta beslutninger i nye situasjoner. Av negative implikasjoner kan det nevnes at stivhengighet kan gjøre organisasjonen for rigid i raskt skiftende omgivelser,

siden historiske normer og verdier kan komme til å motvirke endringer. I det kulturelle perspektivet forventes derfor institusjonelle faktorer å skape hindringer for endring. (Christensen m.fl. 2007:46)

Forventninger basert på det kulturelle perspektivet

Med utgangspunkt i det kulturelle perspektivet forventet jeg at det er trekk ved kulturen i AID eller NAV som har gjort at oppgavens idealmodell for mål- og resultatstyring slik den er presentert ikke ble praktisert i caset. Videre forventet jeg at visse sider av ”det ideelle MRS-systemet” var i konflikt med en eller flere trekk ved organisasjonskulturene i caset, og at visse deler av MRS i caset ble praktisert på en annen måte enn det idealmodellen skisserer. Det kulturelle perspektivet forventet jeg således å forklare eventuelle casespesifikke tilpasninger av MRS. Om elementene i en av fasene vil være i strid og møte motstand i ett av nivåene i styringslinjen vil dette kunne føre til at systemet ikke fungerer som idealmodellen tilsier.

Det er blitt hevdet at Aetat hadde en sterkere tradisjon for mål- og resultatstyring enn RTV som en følge av oppgaver og andre forutsetninger som lå bedre til rette for mål- og resultatstyring. Skillet mellom de to tradisjonene ble således forklart ut fra instrumentelle og strukturelle faktorer. I forhold til min problemstilling forventet jeg derfor at tradisjonene for mål- og resultatstyring i de gamle etatene har fulgt med over til Arbeids- og velferdsetaten som et resultat av stivhengighet. Således vil typiske element av mål- og resultatstyring komme sterkere til syne innen områder som Aetat tidligere hadde ansvar for enn områder som lå under RTV. Dette ble forventet å gjenspeile seg i alle fasene.

For fase 1 forventet jeg at noen av målene i budsjettproposisjonen som er vedtatt av Stortinget, og således er politiske, vil kunne være i konflikt med kulturen i departementene og/eller i Arbeids- og velferdsdirektoratet, og at de således vil møte motstand i sin opprinnelige form. I det instrumentelle perspektivet ville et slikt problem ikke oppstå, fordi det forutsetter at strukturelle rammer og formelle roller påser at man handler uavhengig av egne preferanser. I det kulturelle perspektivet vil imidlertid målene bli omformet eller omtolket i forhold til hva som er ”passende” i lys av kulturen i departementene og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Kultur- og interessekonflikter, samt ulike tankemønstre mellom Stortinget, de ulike departementene og Arbeids- og velferdsforvaltningen, kan føre til at mål og styringssignaler blir endret og tolket i ulike retninger. Dette kan tenkes å komme til syne på ulike måter. Dessuten kan det utvikle seg uformelle mål. Slike uformelle mål kan tenkes å være både i opposisjon til de formelle målene, men også trekke i samme retning.

I dette perspektivet kan det være forskjellige handlingslogiker for politikere og byråkrater (Lægreid 2001:141-144). Mål vedtatt av Stortinget er ikke nødvendigvis klare og utvetydige, siden det i en politisk logikk kan være passende med utvetydige mål. I en styringssammenheng vil det derimot være viktigere med klare og utvetydige mål om målene skal kunne benyttes aktivt. Dette fordrer at det vil kunne oppstå avvik mellom mål i budsjettproposisjon og tildelingsbrev. Samtidig er kan det tenkes at det er kultur- og interessekonflikter mellom de ulike departementene og Arbeids- og velferdsforvaltningen, som kan føre til at mål og styringssignaler blir endret og tolket i ulike retninger.

Ut i fra det kulturelle perspektivet ble det antatt at styring foregår også gjennom uformelle kanaler. Dette fordi formelle strukturer, rutiner og retningslinjer ikke er like sterkt vektlagt som i det instrumentelle perspektivet. Det vil si at dersom ikke det passer med kulturen i departementene eller Arbeids- og velferdsdirektoratet å kun forholde seg til styring gjennom formelle kanaler, vil det kunne være "passende" å også benytte uformelle kanaler for styring. Det tas i det kulturelle perspektivet hensyn til at individer eller grupper av individer vil ha egne eller kollektive preferanser som påvirker utfallet. Her vil ulike preferanser kunne føre til at mål og styringssignaler blir forsøkt formet etter de ulike individers eller grupper preferanser. Mål satt på politisk nivå vil således omformes eller omtolkes og eventuelt påvirkes nedover i hierarkiet slik at de passer mer overens med den eksisterende kulturen på de enkelte nivåene. Det hierarkiske aspektet forventes også i dette perspektivet å ha mindre betydning. Her vil for eksempel Arbeids- og velferdsdirektoratet forsøke å påvirke de målene som blir gitt til å passe med egne preferanser, og vil ikke få mål tredd ned over ørene som forventet ut i fra det instrumentelle perspektivet. Arbeids- og velferdsdirektoratet er ikke her et instrument eller en maskin, men en organisme.

Fase 2 vil være preget av at man i det kulturelle perspektivet vil ha situasjoner hvor de ideelt sett beste resultatindikatorene ikke er passende for en eller flere av aktørene, og at disse således blir fjernet eller endret. Det er viktigere at resultatindikatorene er passende enn at de er styringsmessig optimale. I tillegg vil det i likhet med forventningene til fase 1 være debatt og uenighet blant aktørene om formulering av resultatindikatorer, mengden resultatindikatorer, typen resultatindikatorer og resultatindikatorenes art og innhold.

I forhold til fase 3 forventet jeg ut i fra det kulturelle perspektivet at rapporteringen ikke følger rapporteringskravene nøyaktig. Dette fordi det forventes det bevisst eller ubevisst bare rapporteres om det som er "passende" å rapportere om. Rapporteringsarbeid i seg selv kan i noen miljøer i organisasjonene tenkes å ikke være ansett som viktig. Dessuten vil det

være mer idealtypisk rapportering på områder som tidligere lå under Aetat enn på områder som RTV hadde ansvaret for

I fase f forventet jeg ut i fra det kulturelle perspektivet at resultatinformasjonen kun blir benyttet i tilfeller hvor det ansees som passende. Således vil resultatinformasjon i noen tilfeller bli oversett selv om denne rasjonelt sett burde fått konsekvenser. På grunn av stivhengighet og ulike kulturer i de gamle etatene vil resultatinformasjon bli benyttet mer i forhold til områder som tidligere lå under gamle Aetats enn områder som tidligere lå under RTV.

Det er mer problematisk å benytte en faseinndeling av mål og resultatstyring, samt å stille forventninger til disse fasene, ut i fra et kulturperspektiv enn fra et instrumentelt perspektiv. Dette fordi jeg ut fra kulturperspektivet i mindre grad forventet at mål og resultatstyringen ble praktisert på en slik helhetlig, systematisk og logisk måte som jeg forventet ut fra det instrumentelle perspektivet.

Myteperspektivet

Hovedtanken bak myteperspektivet er at organisasjoner opererer innen institusjonelle omgivelser. Omgivelsene blir kalt institusjonelle fordi de inneholder institusjonelle trekk som et resultat av sosialt konstruerte normer, verdier og forventninger som har innflytelse på hvordan organisasjoner organiserer seg selv og handler. Organisasjoner kan ikke overleve kun ved å organisere seg selv internt slik at de produserer effektivt. De må også ta hensyn til normer, verdier, moter, regler og meninger om hva som er rasjonelt, anstendig og tilstrekkelig i organisasjonens omgivelser. Det kan eksistere myter om hvilke organisasjonsprinsipper som er mest legitime eller moteriktige, og slike sosialt konstruerte myter kan være institusjonalisert i omgivelsene. For at organisasjonen skal kunne fremstå som legitim, konkurransedyktig, effektiv, moderne og attraktiv må organisasjoner ofte adaptere slike organisasjonsprinsipper. Organisasjoner må forsøke å kommunisere til omgivelsene at de har tatt til seg de rådende normene selv om dette kan medføre at organisasjonens kjerneaktiviteter utføres mindre effektivt enn optimalt. Slike mekanismer kan skape grunnlag for isomorfisme¹⁰ mellom organisasjoner, noe som kan sees som en kontrast til kulturperspektivet.

¹⁰ "Isomorphism" er beskrevet av Hawley (1968:334) som "units subject to the same environmental conditions, or to environmental conditions as mediated through a given key unit, acquire a similar form of organization. They must submit to standard terms of communication and to standard procedures in consequence of which they develop similar internal arrangements within limits imposed by their respective sizes. Each unit, then, tends to become a replica of every other unit and of the parent system in which it is a subsystem. (...)".

Det er disse sosialt konstruerte normene og ideene i omgivelsene begrepet ”myter” refererer til. (Christensen m.fl. 2007:57; DiMaggio og Powell 1983, Røvik 1998:35-37)

Mote er et alternativt begrep for myte. Nye organisasjonsideer og trender kan øke i popularitet og bli moteriktige. Dette kan skape et press på organisasjoner for å implementere disse moteriktige ideene for å unngå å bli stemplet som gammelmodige. Organisasjoner må håndtere komplekse omgivelser bestående av massemedia, intellektuelle, profesjoner, banker, akkrediteringsinstitusjoner osv. Organisasjoner blir derfor ofte konfrontert med en vid portefølje av skiftende og ofte ukonsistente organisasjonsideer eller organisasjonsoppskrifter for legitime strukturer og prosedyrer. En myte kan sees som ”a socially legitimated receipt for how to design a part of an organisation” (Christensen m.fl. 2007:58). Organisasjonsoppskrifter, og superstandarder¹¹, som har opplevd økende popularitet og legitimitet i omgivelsene til en organisasjon kan kalles myter fordi de bare oppfattes å være de beste ideene uten at de nødvendigvis er det ut ifra objektive, rasjonelle og vitenskaplige krav. Management by Objectives er ifølge (Røvik 1998) en slik superstandard. Myter kan spre seg raskt mellom organisasjoner gjennom imitasjon. Likevel er det ikke sikkert de gjenspeiles i organisasjonens faktiske aktiviteter, og kan derfor bære preg av å bli en form for ”window dressing”. (Christensen m.fl. 2007:57-58; DiMaggio og Powell 1983; Røvik 1998:36)

Det potensielle problemet med spenning mellom ekstern legitimitet og intern effektivitet kan skape noen uoversiktlige situasjoner hvor organisasjoner tilsynelatende implementerer legitime organisasjonsideer som en formell del av organisasjonsstrukturen, men hvor de daglige aktivitetene faktisk utføres som vanlig og upåvirket av de nye ”implementerte” organisasjonsideene. I slike situasjoner blir innføringen av organisasjonsideene kun av seremoniell art, og fører til at organisasjonen faktisk opererer med to sett av organisasjonsstrukturer; en som blir kommunisert til omgivelsene, men som ikke blir brukt, og en ”hemmelig” organisasjonsstruktur som faktisk former organisasjonens aktiviteter. Denne teorien om to sett av organisasjonsstrukturer som eksisterer i samme organisasjon på samme tid blir ofte kalt dekobling, fordi organisasjonen har seremonielt innført en myte, men dekoblet den fra den faktiske aktiviteten i organisasjonen. (Meyer og Rowan 1977)

¹¹ Superstandarder er ifølge Røvik (1998:22-23) organisasjonsoppskrifter som opplever stigende popularitet og som raskt sprer seg til en lang rekke ulike organisasjoner nesten uten geografiske grenser. Deres popularitet varer dog ikke så lenge, og andre organisasjonsoppskrifter kan snart komme til å ta oppmerksomheten fra dem. Han presenterer Management by Objectives, Total Quality Management (TQM) og Business process reengineering som eksempler.

Johnsen (2007:194) peker på at det er vanlig i studier og forklare funn om løst koblede systemer som avviker fra sine ideal om tett kobling ut ifra symbol og frikoblingsargumenter innen myteperspektivet. Han påpeker at dette kan være en forhastet forklaring siden det kan finnes rasjonelle grunner til å benytte løst koblede systemer i visse situasjoner. Johnsens argument virket således viktig å merke seg med tanke på å unngå å dra forhastede konklusjoner om myteperspektivets forklaringskraft.

Forventninger basert på myteperspektivet

Ut i fra myteperspektivet forventet jeg at studien ville avdekke at MRS ble formelt sett brukt i relasjonen mellom AID og NAV, men at dette egentlig var mest som "window dressing" i den forstand at MRS systemet i realiteten var dekoblet fra den faktiske styringen. Det ble med andre ord forventet at de formelle sidene ved MRS ble gjennomført og publisert, men at den reelle styringen fant sted gjennom alternative kanaler og styringssystemer. Det ble således forventet å for eksempel finne interne retningslinjer for mål- og resultatstyring, tildelingsbrev med kjente mål- og resultatstyringsbegreper, at rapporter blir levert, og at det holdes møtevirkosomhet og lages nye tildelingsbrev hvor resultatinformasjon er ment å komme til syne. Samtidig forventet jeg at de interne retningslinjene i realiteten ikke ble fulgt, at innholdet i tildelingsbrevens mål- og resultatstyringsbegreper ikke samsvarer med hvordan begrepene er ment, og at man i møtevirkosomheten ikke aktivt benyttet resultatinformasjon.

I forhold til fase 1 forventet jeg at tildelingsbrevene ble publisert med kjente mål- og resultatstyringsbegreper. Samtidig ble det forventet at innholdet i begrepene ikke samsvarer med det begrepene er ment å skulle inneholde. I motsetning til under det instrumentelle perspektivet vil dette for eksempel innebære at hovedmål og delmål er representert som begreper i en eller annen form, men at de ikke er formulert som mål. Mål i tildelingsbrevene vil bli hevdet å være basert på mål i budsjettproposisjonene, men målene i tildelingsbrevene er i realiteten ikke gjort noen helhjertede forsøk på å operasjonalisere mål fra budsjettproposisjonen, og representerer i så måte ikke noe reelt forsøk på å bedrive mål- og resultatstyring. Det ble ikke forventet å finne noe logisk og hierarkisk forhold mellom hovedmål og delmål, og hvis et slikt forhold er presentert i tildelingsbrevene, vil dette i realiteten ikke ha noen betydning for den faktiske etatsstyringen. I dette perspektivet forventes det at aktørene er likegyldige til om mål måler output eller outcome, fordi målene (i den grad de faktisk er formulert som mål) ikke i realiteten har noen styrende effekt. Dette perspektivet er i stor grad bygget på en ide om at organisasjoner er avhengig av legitimitet til omgivelsene. I så måte er det forventet av omgivelsene at det utvikles mål, siden mål- og

resultatstyring er pålagt gjennom økonomireglementet. På en annen side vil kravet til legitimitet fra omgivelsene kunne føre til at mål blir formulert så vide at man vil kunne unngå å bli møtt med kritikk for manglende måloppnåelse. Om målene er tilstrekkelig vide, vil det være vanskelig for omgivelsene å hevde at man ikke har oppfylt dem. Dessuten vil slike vide mål bære preg av å være mer symbolske, enn av å være styrende i en instrumentell forstand. Således forventes det ut i fra dette perspektivet at mål, og også resultatindikatorer, er gjort diffuse for å kunne unngå kritikk utenfra. Mål er først og fremst et symbolsk fenomen. Mål er bestemt ut i fra omgivelsene. I dette tilfelle kan omgivelsene være brukere, media, økonomiregelverket, Riksrevisjonen og også stortinget. Siden studien tar for seg etatsstyringen som operasjonelt sett starter med tildelingsbrevene, vil målene i denne påvirket eksternt fra politisk hold gjennom Stortinget og budsjettproposisjonen.

For fase 2 forventet jeg at resultatindikatorer eller tilsvarende begreper ble benyttet i tildelingsbrevene, men at disse ble tillagt liten faktisk verdi av aktørene. Det ble forventet at det ikke var noen innsats for å utvikle resultatindikatorer som reelt sett kunne danne grunnlag for å vurdere om mål ble nådd. Om slike resultatindikatorer likevel var lagd, ble det forventet at disse ikke ville bli vektlagt av Arbeids- og velferdsdirektoratet, og således ha liten effekt på hva direktoratet foretok seg.

Videre ble for fase 3 forventet at rapportering ble overlevert i samsvar med frister og at rapporteringskrav. Innholdet i rapportene ble imidlertid forventet å enten gå ut over det som ble krevd av rapportering, eller svare på annet enn det som ble krevd. Det ble forventet at arbeid med å rapportere i forhold til mål og resultatindikatorer ikke ble prioritert.

Elementene i fase 4 ble forventet å være tilnærmet fraværende ut i fra et myteperspektiv. Heg forventet å finne at mål, resultatindikatorer og rapportering eksisterte i caset, men at disse ikke ble tillagt noen vesentlig verdi. Således ble det forventet at eventuell resultatinformasjon fra rapportering på mål og resultatindikatorer i liten grad ble benyttet i den videre styringen. Resultatinformasjon kan her ha en funksjon, som for eksempel å underrette politisk ledelse om situasjonen i forvaltningen av deres politikkområde, men ikke i styringsøyemed. Jeg forventet derfor ikke at resultatinformasjon ble benyttet aktivt for å bytte ut eller justere mål og resultatindikatorer i fase 1 og 2.

Generelt ble det ut i fra myteperspektivet forventet å finne synlige og symbolmessige sider ved mål- og resultatstyring, men at tildelingsbrevene, begrepene, rapportene osv. i realiteten ikke ble viet oppmerksomhet. Den reelle styringen ble forventet å skje gjennom alternative mekanismer som for eksempel uformelle kanaler og kontakt, regelverksstyring osv. Det er behovet for legitimitet til omgivelsene som gjør at det forventes at det utarbeides en

symbolsk bruk av mål- og resultatstyring. Samtidig kan omgivelsene undergrave selve mål- og resultatstyringssystemet ved at hendelser eller press i omgivelsene fører til at departementene eller Arbeids- og velferdsdirektoratet handler på annen måte enn det som er skissert i opplegget for mål og resultatstyring.

Oppsummering

I dette kapitlet har jeg presentert en typologi av ulike Performance Management systemer, en idealmødel for mål- og resultatstyring, samt tre teoretiske perspektiver. I analysekapitlet (kapittel 7) vil jeg benytte typologien til å kategorisere praktiseringen av mål- og resultatstyring mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Idealmødelen vil gjennom hele oppgaven fungere som en målestokk som empirien måles i mot, men også denne vil i analysekapitlet bli sammenlignet med empirien. Jeg har også utledet forventninger til praktiseringen av mål- og resultatstyringen med bakgrunn i hvert enkelt av de tre perspektivene. I analysekapitlet vil jeg kort oppsummere alle forventningene utledet i dette kapitlet før jeg med bakgrunn i empirien i kapittel 5 og 6 drøfter om disse er oppfylt.

4. Metode

Metode kan ifølge Grønmo (2004:27) sees på som en fremgangsmåte for å nå et mål. Innen vitenskapet vil dette målet i en eller annen form innebære det å generere kunnskap om ett eller flere bestemt(e) fenomener og å danne en teoretisk forståelse av den nyvunne kunnskapen. Således innebærer vitenskapelige metoder innen et fagområde at de skisserer spesielle fremgangsmåter for å generere pålitelig kunnskap innen fagområdet. Slike metoder skal angi hvordan man kan generere kunnskap, utvikle teorier, samt sikre at disse har den nødvendige kvalitet og relevans innen fagområdet. Fremgangsmåten man velger vil avhenge av hva man studerer.

Dette kapitlet har jeg til hensikt å presentere fremgangsmåten i denne studien i form av min valgte studiestrategi, samt valg av kilder og metoder for innsamling av data. Derfor vil jeg først forsvare valget av en enkeltcasestudie som strategi for studien. Dette gjøres med utgangspunkt i Robert Yins (2003) litteratur om casestudier. Studiens datainnsamling ble gjennomført med bruk av både dokumentanalyse og ekspertintervjuer med den hensikt at de to metodene skulle generere data som kunne utfylle hverandre. Videre presenteres derfor hvilke kilder som ligger til grunn for studiens dokumentanalyse. Etter dette presenterer jeg hensikten med ekspertintervjuer, utvelgelsen av respondenter, samt strategien for gjennomføringen av selve intervjuene. I siste del av dette kapitlet gis det noen generelle bemerkninger i forhold til vurdering av datamaterialets kvalitet.

Casestudie som strategi

En casestudie er ikke en metode i seg selv, men heller en slags strategi for hvordan man kan utføre et forskningsopplegg. Casestudier er ifølge Yin (2003:1)

”the preferred strategy when “how” and “why” questions are being posed, when the investigator has little control over events, and when the focus is on a contemporary phenomenon within some real-life context”.

Videre definerer Yin (2003:13-14) en case studie i to steg. For det første er casestudier

”an empirical inquiry that investigates a contemporary phenomenon within its real-life context, especially when the boundaries between phenomena and context are not evident”

Dessuten mener han at:

“the case study inquiry copes with the technically distinctive situation in which there will be many more variables of interest than data points, and as one result relies on multiple sources of evidence, with data needing to converge in a triangulating fashion, and as another result benefits from the prior development of theoretical prepositions to guide data collection and analysis.”

Når jeg skal knytte Yins (2003) betingelse for at en casestudie kan være en hensiktsmessig strategi til studiens problemstilling, kan jeg starte med å hevde at en casestudie er hensiktsmessig som strategi fordi problemstillingen stiller både et ”how” og et ”why” spørsmål til mål- og resultatstyringen i styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Videre er det som student av denne styringsdialogen umulig å kontrollere forholdene som ved et eksperiment. Dessuten må mål- og resultatstyring i studiens case være et samtidfenomen som eksisterer i en virkelig kontekst. Studiens problemstilling passer således bra med Yins betingelser for en casestudiestrategi.

Det første steget i Yins definisjon impliserer at casestudier er nyttige når konteksten for en studie forventes å ha stor innvirkning på fenomenet som skal studeres. Dessuten er de spesielt nyttige i tilfeller hvor de ikke er vanskelig å skille mellom fenomenet som blir studert og konteksten fenomenet befinner seg i. NAV-reformen, de politiske regimene som NAV-reformen har blitt vedtatt og implementert under, de ansatte, den tidligere historien til de nye ”partnerne” i AID og NAV, er alle eksempler på elementer som kunne tenkes å spille inn på praktiseringen av mål- og resultatstyring i dette ”caset”. Det kan også hevdes at det er vanskelig å skille mål- og resultatstyringen fra sin kontekst. Mål- og resultatstyringssystemet er et system som opererer i en kontekst av organisasjonene AID og NAV, men mål- og resultatstyring kan også sees på som et system som utgjør en kontekst som aktørene i AID og NAV handler innenfor. Dessuten ble caset vurdert å passe bra også med det andre leddet i Yins (2003) definisjon. I en case som denne er det flere variabler enn det vil være observerte data om. Således er studien avhengig av utfyllende metodiske tilnærminger og teoretiske forventninger. De ulike sidene ved studien og problemstillingen ble på bakgrunn av nevnte argumentene ansett å passe godt med Yins (2003) kriterier for bruk av casestudier, og en casestudie ble således ansett å være en hensiktsmessig strategi for studien av mål og resultatstyringen i relasjonen mellom AID og NAV.

En av de mest vanlige kritikkene av casestudier er spørsmålet om hvordan man kan generalisere fra casestudier. Yin (2003:10) peker på at også eksperimenter sliter med samme kritikk, og at eksperimenter som har ledet til et fakta er basert på gjentatte replikasjoner av eksperimentet under ulike forhold/situasjoner. I så måte kan det tenkes at man kan generalisere fra flere casestudier av samme fenomen. Han argumenterer også for et mer

generelt svar om at casestudier ikke nødvendigvis søker å generalisere til populasjoner eller univers, men til teoretiske forventninger. Målet blir da teoretisk generalisering.

Flyvbjerg (2006:224) mener “Predictive theories and universalis cannot be found in the study of human affairs. Concrete, context-dependent knowledge is, therefore, more valuable than the vain search for predictive theories and universals”. Han argumenterer også for at kunnskap fra casestudier, selv om denne ikke skulle vise seg å kunne generaliseres, likevel kan bidra til det han kaller et forskningsfelts eller samfunnets “collective process of knowledge accumulation”. Dessuten peker han på at “the force of example” er undervurdert (Flyvbjerg 2006:228).

En annen kritikk mot casestudier er påstanden om at de tenderer til ha en slagside mot å verifisere forskerens forventninger fordi casestudier ofte gir forskeren stor frihet til å foreta subjektive vurderinger (Flyvbjerg 2006:234). Likevel mener Flyvbjerg (2006:234-237) at selv om slik frihet kanskje er tilfelle med casestudier, så er slagside et generelt problem i all forskning, og at casestudier faktisk har en bias som tenderer mer mot falsifikasjon.

Dokumentanalyse

Dokumentanalyse, eller innholdsanalyse av dokumenter, er en metode for å samle data, eller elementer av informasjon, som er relevante i forhold til en problemstilling. Dette gjøres gjennom systematisk lesing, tolkning og analyse av dokumenter (Grønmo 2004:187).

Dokumentene som danner grunnlaget for empirien og analysen i denne studien er en blanding av dokumenter som representerer den formelle skriftlige delen av styringsdialogen, ulike interne dokumenter som for eksempel retningslinjer relevant for styring, samt offentlige dokumenter med relevans for studien. En rekke dokumenter, som tildelingsbrev og budsjettproposisjoner, er offentlig tilgjengelig på internett. Andre dokumenter ble oversendt etter forespørsel, mens en tredje gruppe dokumentet fordret en innsynbegjæring. Med bakgrunn i innsendt innsynbegjæring innvilget AID i brev av 28.8.2009 innsyn i følgende dokumentet (som begjært):

- Virksomhetsrapporter for 1., 2. og 3. tertial (årsrapporten) for Arbeids og velferdsetaten f.o.m. 2. halvår 2006 t.o.m. 1. tertial 2009.
- Referater fra tertialvise etatsstyringsmøter i perioden 2006-2009
- Rapportering til og protokoll fra særmøter om NAV-reformen f.o.m. 2. halvår 2006 t.o.m. 1. halvår 2009.

- Referater fra kontaktmøter mellom politisk ledelse i departementet og arbeids- og velferdsdirektøren i samme periode, der dette foreligger.

Det ble imidlertid knyttet visse betingelser til innsyn i de ovennevnte dokumentene. Dokumentene ble kun overlevert for innsyn av forfatteren, samt hans veiledere. Materialet skulle kun benyttes i denne studien, og det skulle "ikke siteres direkte fra rapporter eller referater, selv om dokumentene kan danne grunnlag for en vurdering av hvordan mål- og resultatstyringen blir praktisert mellom departementet og direktoratet".

De viktigste dokumentene i studien har vært tildelingsbrevene, virksomhetsrapportene og referater og protokoller fra møter. Siden tildelingsbrevene skal utarbeides fra budsjettproposisjonene, ville det kanskje vært ønskelig for en studie som denne å i større grad ta utgangspunkt i budsjettproposisjonene. Budsjettproposisjonene er imidlertid omfattende, og en grundig analyse av sammenhengen mellom budsjettproposisjonene og tildelingsbrevene ble ansett å være for kapasitetskreven. Siden Riksrevisjonen har kritisert sporbarheten mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev, og siden AID har anerkjent at det er visse problemer med sporbarheten for utenforstående, tas det i studien for gitt at det er et noe utydelig forhold mellom målformuleringer i de to dokumentene. Samtidig er oppfatningen at det er gjennom tildelingsbrevet den operasjonelle delen av mål- og resultatstyringsregimet kommer klarest til syne. Å ta utgangspunkt i tildelingsbrevene, med sine mer operasjonelle mål, styringsparameter og rapporteringskrav ble derfor antatt som mest hensiktsmessig. Dessuten kan man kanskje se det slik at budsjettproposisjonen i hovedsak fungerer som kommunikasjon mellom Stortinget og AID (og offentligheten), mens tildelingsbrev fungerer mer som en kontrakt mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. I så måte avgrenses ikke studien bare nedover, ved at jeg ikke ser på hvordan mål blir formidlet videre nedover i Arbeids, og velferdsetaten. Jeg avgrenser også i stor grad oppover i forhold til Stortinget, ved at jeg i ikke har sett på hvordan resultatinformasjon påvirker budsjettproposisjonene og hvordan disse igjen påvirker tildelingsbrev.

Som jeg senere vil påpeke ved diskusjon av intern validitet, anser jeg kildene for å være relevante i forhold til problemstillingen fordi de fleste av disse dokumentene enten i seg selv er en av bestanddel av det systemet som studeres, eller fordi de skisserer retningslinjer eller rammer for hvordan mål- og resultatstyringen skal gjennomføres. Det må imidlertid understrekes at det er dokumenter som kunne vært av betydning for studien som jeg ikke har studert. Gjennom de dokumentene jeg har lest kommer det frem at det er egne brev, utkast til tildelingsbrev, supplerende tildelingsbrev osv. i perioden som antakelig ville vært interessante i lys av problemstillingen. Som i de fleste studier måtte det imidlertid gjøres noen

prioriteringer pga. begrenset kapasitet. Det ble derfor ikke sendt begjæring for ytterligere dokumenter. Selv om ikke alle dokumenter av relevans er gjennomgått i denne studien er nok mengden av dokumenter omfattende med tanke på forutsetningene for en masteroppgave. I lys av de valg som måtte gjøres pga. begrenset kapasitet mener jeg de studerte dokumentene danner et godt grunnlag for å besvare problemstillingen.

Ekspertintervjuer

Ekspertintervjuer er intervjuer av mennesker som trolig innehar kunnskap og informasjon som kan være nyttig for forskerens studie. Individene blir gjerne forventet å inneha slik informasjon på grunn av sin bakgrunn, interesser, utdanning, arbeidsstilling osv. (Gläser og Laudel 2006:10).

I tillegg til dokumentanalyse ble det foretatt elleve intervjuer med til sammen tolv personer. Det vil si at ett av intervjuene ble holdt med to respondenter. Etter å ha uttrykt ønsker om hvilke organisasjoner og avdelinger jeg ønsket å finne respondenter fra, fikk jeg hjelp av en informant i NAV og en informant i AID til å finne aktuelle kandidater for ekspertintervjuene. De intervjuede respondentene var alle interessante i lys av sin stilling og bakgrunn, og hadde verdifull informasjon for studien. Om det skal påpekes en svakhet med sammensetningen av respondenter kan det nevnes at det ideelt sett burde vært noen flere representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet for å veie opp for overvekten av respondenter fra AID. Samlet sett er jeg likevel godt fornøyd med utvalget av respondenter som stilte til intervju.

I forbindelse med intervjuene dukket det opp spørsmål om hvordan informasjonen fra disse skulle benyttes i studien. Siden utvalget er lite, og siden flere av respondentene ikke ønsket å bli sitert, fant jeg det mest redelig å ikke benytte sitater fra noen av intervjuene. Det bør også understrekes at dersom en av organisasjonene blir tillagt en form for preferanse i empirikapitlene, er det ikke nødvendigvis respondentene fra denne organisasjonen som har gitt uttrykk for denne preferansen. Slike påstander kan like gjerne være basert på inntrykk fra respondenter utenfor denne organisasjonen. En slik strategi gjør at det i empirikapitlene ikke antydes hvor informasjon fra intervjuer kommer fra. Dette er noe uheldig for etterprøvbarhet og reliabiliteten for studien. Denne praksisen har imidlertid bakgrunn i avtaler gjort med enkelte respondenter, og en ambisjon om å ikke missbruke respondentenes tillit. Etter tillatelse fra respondentene ble alle intervjuene tatt opp på diktafon og transkribert. Samtlige

respondenter gav også tillatelse til å skrive dem opp på en liste over respondenter.¹² Varigheten på intervjuene varierte fra en halv time til halvannen time, men de fleste intervjuene hadde en varighet på ca en time.

Intervjuene er etter beste evne gjennomført i tråd med det Wengraf (2001:5) kaller semi-strukturert intervjueteknikk. En slik teknikk inkluderer element fra både uformell og strukturert intervjueteknikk. Dette innebar at det ble utarbeidet en intervjuguide i forkant av intervjuene, men at denne ble benyttet på en fleksibel måte under intervjuene. En viss mengde temaer med relaterte spørsmål ble benyttet i samtlige intervjuer for å generere data som kunne sammenlignes. Samtidig ble det forsøkt å tilpasse utvalget av spørsmål og rekkefølgen på spørsmålene til den retningen de ulike intervjuene tok. Således skilte de enkelte intervjuene seg noe fra hverandre i form av ulike oppfølgingsspørsmål etc. Siden de enkelte respondentene i kraft av sin stilling i ulik grad var involvert i etatsstyringen, var det også noen emner som ikke var egnet seg for samtlige intervjuer.

Mitt inntrykk er at informantene i hovedsak svarte oppriktig på spørsmålene mine. Samtidig var nok noen respondenter forsiktige med sine uttalelser i enkelte anledninger, og flere påpekte deres rolle som embetsmann hvor lojalitet til politisk ledelse er en dyd. Respondentene svarte i liten grad motstridende, og det virket som om respondentene hadde ganske god oversikt over hva de andre aktørene i styringsdialogen mente om ulike saker. Jeg har heller ikke oppfattet respondentenes svar som strategiske. I noen tilfeller var nok studiens emne noe snevert i forhold til respondentenes arbeidsoppgaver og interesser. Respondentene hadde ulikt kunnskapsnivå om mål- og resultatstyring. De hadde også i varierende grad gjort seg tanker om fordeler og ulemper ved mål- og resultatstyring som system, og hvordan dette ble praktisert i styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Likevel opplevde jeg samtlige intervjuer som meningsfulle, og de gav alle på ulike vis innsikt i mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten.

Studien bærer preg av at det er de skriftlige kildene som har vært hovedgrunnlaget for empirien. Intervjuene har likevel vært meget verdifulle for å supplere og klargjøre informasjonen i de skriftlige kildene. Denne vektleggingen av de skriftlige kildene må sies å ha sammenheng med at fokuset i studien er rettet mot mål- og resultatstyring som et teknisk styringsverktøy. Samtidig kan dette argumentet også snues, ved å påpeke at de skriftlige kildene gir større forutsetninger for å studere mål- og resultatstyring som et teknisk styringsverktøy enn som styringsfilosofi eller læringssystem.

¹² For liste over respondenter, se etter litteraturliste og kilder (side ix).

I tillegg til disse intervjuene ble det i en innledende fase av studien gjennomført to informantsamtaler med til sammen tre personer. Disse samtalene var ikke ment som ekspertintervjuer, men heller som en uformell samtale om studiens problemstilling i den hensikt å identifisere muligheter og utfordringer i forhold til gjennomføringen av studien. Disse informantsamtalene var konstruktive i den innledende fasen av studien, men danner ikke grunnlag for noe av det som presenteres i empirien.

Betraktninger om datakvalitet

Ifølge Grønmo (2004:217) kan datakvalitet best drøftes ut i fra de to begrepene reliabilitet og validitet. Kvaliteten på et visst datamateriale i samfunnsvitenskaplig forskning kan ikke drøftes på generelt grunnlag, men må alltid drøftes i forhold til problemstillingen datamaterialet er tenkt å bidra til å belyse.

Reliabilitet henviser som ordet sier til vurdering om datamaterialet er pålitelig. Reliabiliteten er høy dersom variasjoner i datamaterialet er et resultat av faktiske variasjoner i det fenomen som studeres, mens den er lav om variasjonene er av resultat av forskningsdesignen. Høy reliabilitet er derfor viktig for å ha tiltro til dataene og analysene av dem (Grønmo 2004:220). Det kan være vanskelig å vurdere reliabilitet i forhold til kvalitative studier. Grønmo (2004:228) påpeker at det er blitt hevdet at begrepet reliabilitet ikke er relevant og fruktbart for kvalitetsvurderinger av kvalitative data. Ved å gi en beskrivelse av hvilke kilder og metoder som er benyttet har jeg forsøkt å legge opp til at leseren selv kan gjøre seg betraktninger om datamaterialets pålitelighet. Det skal være mulig å gjøre å gjennomføre lignende undersøkelse på nytt både av andre og på et annet tidspunkt for så å sammenligne resultater. Høy grad av sammenfall vil indikere høy pålitelighet. De skriftlige kildene vil være tilgjengelige i uendret form også i fremtiden, men data skaffet til veie gjennom intervjuene vil imidlertid være påvirket av intervjuer og av tidspunkt for intervjuene. Når det gjelder etterprøvbarehet og reliabilitet representerer både den sterke anonymiseringen av respondents utsagn, og det faktum at jeg ikke fikk sitere direkte fra de interne dokumentene jeg fikk tilgang til, en svakhet.

Det er imidlertid krevende å foreta gjentatte undersøkelser. Det er ifølge Grønmo (2004:230) ikke vanlig å gjennomføre slike tester av kvantitative studier. I stedet vurderes ofte reliabilitet ut i fra en systematisk og kritisk drøfting av datamaterialet. Man vurderer valget av undersøkelsesopplegg, gjennomføring av datainnsamling, kildenes troverdighet, forskerens rille og studiens kontekst opp i mot problemstillingen. Dette kapittelet kan således tjene som et middel for leseren til å gjøre seg tanker om dette. Det er selvsagt mange måter

datamaterialet kunne blitt mer solid på, men jeg mener selv opplegget er hensiktsmessig tatt i betraktning de forutsetninger som ligger til grunn for en masteroppgave.

Validitet omhandler spørsmålet om datamaterialets relevans i forhold til problemstillingen. Høy validitet innebærer at datamaterialet har stor relevans for problemstillingen (Grønmo 2004:221,426). Distinksjonen mellom intern og ekstern validitet er relevant i forhold til verdien av casestudier. Ekstern validitet vedrører graden av hvor representativ eller relevant et datamateriale og en analyse har for en videre setting enn det enkelte caset. Siden en av de vanligste kritikkene av casestudier er at deres representativitet i forhold til større populasjoner, kan casestudier ofte kritisert for å ha lav ekstern validitet. På den andre siden er casestudier ansett som nyttige for å samle mye relevant informasjon om det spesifikke caset, og har derfor ofte høy intern validitet (Gerring 2007:43). At denne studien ble gjennomført ved analyse av en vid rekke dokumenter som per definisjon er en del av systemet som studeres, og at respondentene er personer som enten har deltatt i, eller har kjennskap til mål- og resultatstyringsprosessen, er momenter som styrker den interne validiteten.

Kritisk analyse av kilder er også viktig i forhold til å vurdere datakvalitet. Kjelstadli (1999:169) stiller fire spørsmål han mener er essensielle å spørre seg før en studie. Hvilke kilder er tilgjengelige? Hva er kildene? Hva sier egentlig kildene? Hva kan kildene bli brukt til? Kjelstadli (1999) understreker viktigheten av grundige vurderinger av hva en kilde faktisk er, hva den sier, og i hvilken kontekst den er lagd og fungerer. Slike vurderinger er viktige med tanke på å unngå bias i tolkningene av kildene. Et eksempel er forskjeller mellom språk i offentlige og private dokumenter. I offentlige dokumenter kan høflige fraser ofte egentlig innebære en direkte ordre. De kan også tendere til å uttrykke en spesiell mening, men underkommunisere eventuelle konflikter mellom de som faktisk lagde dokumentet. Dette siste eksemplet kan tjene som en illustrasjon av hvor nyttig intervjuer kan være som supplement til dokumentanalysen, siden informasjon om prosessen med å lage et dokument faktisk kan si like mye eller mer enn selve dokumentet i seg selv. Et annet eksempel er at dokumenter ofte underkommuniserer konflikt. Dokumenter er ofte et "sluttprodukt" og det kan således ha vært debatter rundt innholdet som ikke kommer til syne i dette sluttproduktet. Dette er i denne studien mest relevant i forhold til referater og protokoller kontaktmøter, etatsstyringsmøter og særmøter.

5. Utviklingen og formidlingen av mål, resultatindikatorer og andre styringssignaler

I dette kapittelet vil jeg presentere empiri relatert til de to første fasene i mål- og resultatstyringsprosessen. De to første fasene om formulering og formidling av mål og resultatindikatorer opplever jeg å være nært beslektede. Når mål og resultatindikatorer blir sendt Arbeids- og velferdsdirektoratet, kan nok begge disse ansees som styringssignaler. Således tar dette kapitlet for seg styringssignaldelen av mål og resultatstyringsprosessen.

Jeg vil først presentere generell empiri vedrørende dialog om, og formidling av, styringssignaler. Deretter vil jeg presentere kritikk Riksrevisjonen har kommet med i forbindelse med AIDs etatsstyring av Arbeids- og velferdsetaten. Disse delene av empirien har jeg ikke funnet hensiktsmessig å knytte spesifikt til noen av fasene. AIDs opplegg for mål- og resultatstyring slik det kommer til uttrykk gjennom tildelingsbrevene tar utgangspunkt i ulike såkalte fokusområder. Disse fokusområdene vil danne grunnlag for den videre strukturen i kapittelet. Dette er gjort ved at jeg presenterer og kommenterer målene og resultatindikatorerne som er gitt i tildelingsbrevet for hvert enkelt fokusområde hver for seg.

I tildelingsbrevene er det også formidlet såkalte rapporteringskrav. Disse sier noe om hva departementene forventer at Arbeids- og velferdsdirektoratet skal rapportere om. I den videre fremstillingen vil det bli presentert en rekke tabeller hvor jeg presenterer såkalte resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav som er gitt under de ulike fokusområdene i tildelingsbrevene. I disse tabellene er det noe ulik praksis med tanke på om alle disse begrepene er presentert i en og samme tabell, eller om rapporteringskravene er presentert for seg selv. Det er ingen analytisk forklaring på denne praksisen. Dette er gjort av den grunn at det ikke alltid var mulig å få plass til all informasjonen i kun en tabell. Av hensyn til kapitlets lengde er heller ikke alle rapporteringskrav etc. presentert her.

Generelt om opplegget for mål- og resultatstyring

En arbeidsgruppe hadde i forkant av etableringen av NAV et mandat om å utarbeide et forslag til styringssystem for arbeids- og velferdsforvaltningen. Denne arbeidsgruppens forslag er senere blitt beskrevet som noe man har en ambisjon om å strekke seg etter, men at man måtte ta en "reality check" i det man faktisk skulle lage det første tildelingsbrevet for Arbeids- og velferdsetaten. Det første tildelingsbrevet ble i intervju hevdet å i stor grad være en sammenstilling av mål og resultatkrav som lå i de tidligere etatene, og at det senere har vært

en gradvis prosess for å få tildelingsbrevet mer integrert. Samtidig mente man i AID at det ikke ville være hensiktsmessig å gjøre store endringer i mål og styringsparametre under en periode med en stor reform. Dette ville kreve store omlegginger i datasystemer og press på rapportering i tillegg til et allerede stort press på etaten. Selv om noen justeringer var gjort, var det store arbeidet med å gå gjennom mål og resultatindikatorer påbegynt høsten 2009, og ville først komme til syne i styringsdokumentene for 2010, for så å utvikles videre i 2011, 2012 og fremover.

For å nå ambisjonen om et styringssystem for hele Arbeids- og velferdsforvaltningen ville styringssystemet også måtte omfatte en styringslinje ned mot kommunene. Arbeidet med å utvikle felles resultatmål og resultatindikatorer har ikke ført til noen løsning. I flere intervjuer er det påpekt at det har vært flere arbeidsgrupper og prosjekter som har jobbet med problemstillingen, men at ingen har kommet frem til noen løsning som har blitt satset på.

Dette arbeidet beskrives som vanskelig. Det er blant annet en substansiell utfordring å skulle utvikle et slikt system siden AID ikke styrer kommunene, og siden kommunene er meget vare på å skulle bli "statsstyrt". Problematikk vedrørende henting av statistikk fra ulike statlige og kommunale systemer, utveksling av informasjon samt juridiske og tekniske utfordringer blir pekt på noen hindre i arbeidet. En side av utfordringen med å utvikle felles mål og resultatindikatorer er at kommunene skal være autonome. En annen side er problematikk rundt mulighetene for resultatmåling, rapportering og hensikten med den innsamlede informasjonen. Denne siste problematikken vil omtales mer i neste kapittel. Foreløpig skal det bare påpekes et inntrykk ut fra intervjuene er at det er et ønske fra forvaltningen på lokalt nivå, og fra KS, om å få til dette. Likevel har ikke dette arbeidet vært prioritert sterkt nok i ledelsen av Arbeids- og velferdsdirektoratet og AID. Det er gjort forsøk, men som er blitt hevdet gjennom intervju, er det faktum at dette er satt bort til prosjektgrupper og arbeidsgrupper noe som vitner om at det ikke er et prioritert arbeid. Problemstillingen er gitt opp, men det blir innrømmet at partene ikke har lyktes med å etablere et mål- og resultatstyringssystem for hele Arbeids- og velferdsforvaltningen ennå.

Ulike aktører med styringsinteresser

Det skal ha vært noe diskusjon om formuleringen av mål, men det meste av diskusjonene i styringsdialogen har etter sigende gått på prioriteringer, det vil si om noe skulle prioriteres så sterkt at det ble tatt med i tildelingsbrevet eller ikke. De første tildelingsbrevene ble hevdet å ikke bære preget av at det ble sett behov for å prioritere veldig sterkt, men det så man ifølge respondenter i økende grad behov for. Det var diskusjoner, men tilsynelatende ingen store

konflikter i styringsdialogen. Når det gjelder prioriteringer, ble systemet med tre styrende departement nevnt som et mulig hinder for å prioritere. Siden alle tre departementene må ta hensyn til de andres områder, vil det være vanskeligere å kunne prioritere sterkt på noen områder, siden dette ville kunne gå på bekostning av oppgaver under andre departement. Samtidig bør det nevnes at samme ordning kunne tenkes å gi en positiv virkning i form av at det kunne gjøre det lettere å ha et bredt perspektiv på styringen. Arbeids- og velferdsetaten blir hevdet å dekke et så stort og komplekst område at en avdeling alene ikke kunne klart å håndtere etatsstyringen. Flere aktører reduserer muligheten for at viktige områder blir glemt. Dette gjør imidlertid at styringsdialogen i stor grad avhenger av VPAs koordinering. I relasjon til dette kan det nevnes at flere respondenter hevder at det gjør styringen enklere at HODs rolle i styringsdialogen etter hvert opphørte.

I tildelingsbrevene har HOD og BLD hatt sitt eget kapittel hvor blant annet ulike føringer og rammer blir presentert ovenfor Arbeids- og velferdsetaten. Det har imidlertid ikke vært sånn at disse departementene kun har vært involvert i prosessen med å lage disse kapitlene. Siden Arbeids- og velferdsetaten er ansvarlig for å utføre politikk under disse departementenes politikkområder, har det således for disse departementene vært viktig å følge styringen av Arbeids- og velferdsetaten. En velfungerende Arbeids- og velferdsetat er avgjørende for at oppgaver under deres politikkområde blir utført på en tilfredsstillende måte. Samtidig er inntrykket at aktører utenfor AID og NAV har problemer med å fullt ut forstå de indre tunge prosessene i Arbeids- og velferdsetaten, de utfordringene de har stått ovenfor, og hvordan disse blir løst. Ansvarsfordelingen mellom de mange avdelinger og enheter i NAV beskrives som kompleks, og det kan således være vanskelig for utenforstående å forstå på en tilfredsstillende måte hvordan NAV fungerer.

Selv om politisk ledelse har vært interessert i å følge oppfølgingen av Arbeids- og velferdsetaten, er inntrykket at politisk ledelse ikke tar del i eller benytter mål- og resultatstyringssystemet spesielt aktivt. Prosessene i mål- og resultatstyringen er i hovedsak administrative prosesser som tas hånd om av embetsverket. Det ble for eksempel uttrykt gjennom intervjuene at man antok at statsråden ville være lite fornøyd om man måtte løfte spørsmål om målformulering eller interessekonflikter rundt disse opp på politisk nivå. Med dette mener jeg ikke at politisk ledelse er fraværende i styringen av Arbeids- og velferdsetaten. Tildelingsbrevene er signert av avdelingsdirektør og ekspedisjonssjef i AID, men det er likevel påpekt at tildelingsbrevet blir sendt til statsråden for klarering før utsendelse. Dessuten deltar statsråden i de såkalte kontaktmøtene som er en arena hvor det er mulig å gi tilbakemeldinger og signaler om prioriteringer. Inntrykket er imidlertid at embetsverket tar

seg av de tekniske og mer detaljerte sidene ved mål- og resultatstyringen, mens politisk ledelse i større grad har et overordnet oppsyn med situasjonen og utviklingen.

Tradisjonene fra de gamle etatene

Det ble i intervjuer hevdet at det var ulike forutsetninger for styring i de to gamle etatene Aetat og RTV, men også ulike forutsetninger for styring mellom de gamle etatene og Arbeids- og velferdsetaten. De ulike forutsetningene for styring av henholdsvis RTV og Aetat var i stor grad knyttet til en sterk regelstyring av RTV og bruk av rammestyring av Aetat. Også andre kilder bekrefter de ulike forutsetningene for styring (AID 2006a). Mål- og resultatstyring ble i større grad benyttet i styringen av Aetat enn i styringen av RTV. Likevel ble Aetat også styrt gjennom andre kanaler som lover, regler, forskrifter og bevilgningsvedtak som la rammer for Aetats utføring av sine oppgaver. Budsjettet var også i større grad enn hva for RTV basert på rammebevilgninger. Denne rammebevilgningspraksisen gjorde mål- og resultatstyring egnet som styringsverktøy. Aetat hadde en relativt stor autonomi i faglige og administrative spørsmål som valg av innsatsfaktorer, aktiviteter, prosesser og virkemidler for å nå de mål og resultatkrav som ble satt (AID 2006a:96-97).

De ulike forutsetningene i forhold de gamle etatene og til Arbeids- og velferdsetaten ble eksemplifisert med at det ville være lettere å drive en klassisk mål- og resultatstyring i gamle Aetat hvor en ikke hadde lokale kontor i hver kommune, enn i Arbeids- og velferdsforvaltningen hvor det er et kontor i hver enkelt kommune. Det må gjøres hardere prioriteringer i forhold til hvor mye en skal si er prioritert når en skal nå helt ned til en leder for et NAV-kontor. Dette ble hevdet å gjøre systemet mindre smidig. Mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten ble likevel av flere respondenter hevdet å ligne mer på styringen av gamle Aetat enn RTV. Flere med erfaring fra Aetat kjente seg godt igjen i den måten mål- og resultatstyringen var lagt opp. En mulig forklaring som ble nevnt var at et overordnet mål med NAV-reformen var ”flere i arbeid, færre på stønad”, noe som i grunn passet bra med det som tradisjonelt hadde vært gamle Aetats mål.

Riksrevisjonens kritikk av styringen

Det er særlig ett forhold som Riksrevisjonen kritiserer i forhold til styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet i sin revisjon av forvaltningsårene 2006, 2007 og 2008 som av interesse for studien. Dette forholdet gjelder svakheter ved det de kaller ”sporbarheten” i styringsdialogen. Videre er det hovedsakelig to forhold som er med på å svekke denne sporbarheten. Det første forholdet går ut på at det er vanskelig å se noen rød

tråd mellom budsjettproposisjon, tildelingsbrev og mål- og disponeringsbrev¹³. Det andre går ut på at de mener styringssignaler er blitt formidlet gjennom en rekke kanaler som det er vanskelig å få oversikt over. Til sammen gjør disse forholdene at det etter Riksrevisjonens mening er vanskelig å få et godt overordnet bilde over hvilke mål og føringer som er gitt, og i hvilken grad mål er nådd. Dessuten pekes det på at manglende sporbarhet kan være en kilde til usikkerhet om hvilke beslutninger som er fattet eller styringssignaler som er gitt mellom departement og underliggende virksomhet (Riksrevisjonen Dokument nr.1 2009-2010).

Mål i tildelingsbrevene er ment å skulle reflektere mål i budsjettproposisjonene for tilsvarende år. Således kan mål i tildelingsbrevene sees på som operasjonaliseringer av målformuleringer i budsjettproposisjonene. Det er imidlertid ikke enkelt å se sammenhengen mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev. Selv la jeg ved en gjennomlesning merke til at budsjettproposisjonene deles opp i "resultatområder". Disse resultatmålene samsvarer ikke med "fokusområdene" eller "hovedområdene" som målene i tildelingsbrevene er strukturert under. Dette poengterer også Riksrevisjonen når de i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010) påpeker at målstrukturen til budsjettproposisjonen er fordelt på fem resultatområder. I tillegg hevder de at Arbeids- og velferdsetaten, gjennom mål- og disponeringsbrevene opererer med en annen målstruktur enn i tildelingsbrevene. Dette mener de gjør det vanskelig for utenforstående å se hvordan mål følges opp. Et sitat fra Tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010:13) oppsummerer dette avsnittet på en god måte:

"Målene for arbeids- og velferdspolitikken er vanskelige å identifisere, fordi de er spredt på ulike målstrukturer i henholdsvis budsjettproposisjon, tildelingsbrev og etatens interne styringsdokumenter. Målene er i liten grad formulert som mål, og departementet har ikke i tilstrekkelig grad konkretisert Stortingets vedtak og forutsetninger for politikkområdet."

I AID mener man at det er en sammenheng mellom dokumentene, men innser at det kan være vanskelig for utenforstående å se denne. Dette er således noe AID har startet et arbeid med. Det ble foretatt noen små endringer for 2009, men det vil etter sigende bli en relativt stor omlegging av strukturen i budsjettproposisjon og tildelingsbrev for 2010 med hensikten å gjøre disse to dokumentene mer enhetlige. Ambisjonen deres er at lesere av tildelingsbrevet fra og med 2010 skulle kunne gå direkte tilbake til budsjettproposisjonen og finne de samme

¹³ Mål- og disponeringsbrev danner et utgangspunkt for den interne styringsdialogen mellom ulike nivåer i Arbeids- og velferdsetaten. Den interne styringsdialogen omfatter utkast til Mål- og disponeringsbrev, samt oppfølging av mål, krav og resultater (NAV 2006, Dokument 1). Mål- og disponeringsbrev har således flere av de samme egenskapene som er tildelingsbrev, men gjelder for intern styring i Arbeids- og velferdsetaten.

målformuleringene der. For 2010 skal velferdsområdet bli slått sammen til ett politikkområde¹⁴ i budsjettproposisjonen, mens det tidligere var delt opp i flere.

Det andre forholdet Riksrevisjonen mener reduserer sporbarheten er som tidligere nevnt at de mener styringssignaler er blitt formidlet gjennom en rekke kanaler som det er vanskelig å få oversikt over. Denne kritikken kan illustreres med to avsnitt fra Dokument nr. 1 (2007-2008:24):

”Som et ledd i denne revisjonen ba Riksrevisjonen om kopi av korrespondanse mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og underliggende virksomheter fra 1. januar 2006 og framover. I dialog med departementet ble det presisert til å gjelde korrespondanse av styrende karakter. Dokumentene som ble oversendt, var mange og av svært ulik karakter, blant annet brev, tildelingsbrev, tillegg til tildelingsbrev, rapporter og e-poster.

Revisjonen viser at departementet ikke synes å ha klare rutiner for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Selv etter en omfattende dialog og korrespondanse er det vanskelig for Riksrevisjonen å danne seg et fullstendig bilde av hvilke dokumenter som samlet sett inngår i departementets styring. Etter at Riksrevisjonen la sine funn fram for AID, kom departementet med flere dokumenter av styrende karakter, men for sent til å kunne bli tatt hensyn til i revisjonen.”

AID hevder på sin side at de har klare retningslinjer for å avgjøre hva som er av styrende karakter. I et svar på tilsvarende kritikk fra Riksrevisjonen året etter, skriver statsråden følgende i Dokument nr. 1 (2008-2009:42):

”Jeg har noen merknader til de øvrige utfordringene Riksrevisjonen har pekt på. Etter Riksrevisjonens vurdering er det:

”... uklarheter knyttet til sporbarheten og innhold i departementets styring. Blant annet er det gitt styringssignaler i møter og per e-post som etter departementets egen definisjon ikke er av styrende karakter.”

Jeg vil understreke at departementet har klare retningslinjer for hvordan styringssignaler skal gis og hva som er styringsdokumenter. Dette er blant annet synliggjort i departementets retningslinjer for virksomhetsstyring som sist ble ajourført i 2007. På bakgrunn av spesielle behov knyttet til styring og oppfølging av Arbeids- og velferdsetaten og Utlendingsdirektoratet er det utformet egne retningslinjer for departementets styring og kontakt med disse virksomhetene. Behovet for andre virksomhetsspesifikke retningslinjer vurderes fortløpende.

De fastsatte retningslinjene er basert på statens økonomiregelverk og skal sikre at departementets styring er i tråd med dette. I en grad det kan dokumenteres avvik fra retningslinjene vil departementet følge dette opp.

På bakgrunn av Riksrevisjonens påpekning har departementet gjennomgått styringen av Arbeids- og velferdsetaten. Vi kan ikke se at det er gitt styringssignaler i møter som ikke er av styrende karakter eller gjennom e-post.

Jeg vil imidlertid understreke at det er dialog mellom departementet og våre underliggende virksomheter, om spørsmål som vedrører styringen, både på e-post, telefon og i møter som ikke er av styrende karakter. Slik dialog er etter departementets vurdering både nødvendig og hensiktsmessig. Alle styringssignaler til Arbeids og velferdsdirektoratet blir imidlertid skriftliggjort og dokumentert, enten i

¹⁴ Ordet ”politikkområde” ble benyttet av respondent. I lys av sammenhengen i vår dialog tolket jeg dette til å tilsvare det som i budsjettproposisjonene for den studerte perioden er kalt ”resultatområder”

referater fra møtene som er en del av styringsdialogen, eller i form av egne brev (jf. ovennevnte retningslinjer). Skillet mellom dialog og styringssignaler er tydeliggjort overfor virksomhetene.”

Således kan denne sporbarhetsproblematikken også knyttes til spørsmål vedrørende virkninger av uformell kontakt. Det er omfattende uformell kontakt mellom direktorat og departement. Dette blir av respondentene imidlertid hevdet å være nødvendig. Flere hevder og at dette ikke er problematisk i forhold til styring fordi man har veldig klare retningslinjer for hvordan styringssignaler skal formaliseres. Disse retningslinjene hevdes det også at man er veldig opptatt av å etterleve. For at noe skal kalles styringssignal må det være skriftliggjort i form av referat fra styringsmøte, eller i brev form. Styringssignaler hevdes således å ikke gå utenom de formelle kanalene. På en annen side påpekte en respondent at begrepet ”signal” er noe problematisk. Hva er et signal? Det vil kanskje være rom for at noen i en uformell kanal oppfatter ”signaler” i forhold til håndtering eller tolkning av en sak eller lignende, men er dette en slags instruksjon? Andre hevder at det kan tenkes at det utvikles rapporteringskrav eller konklusjoner i kjølevannet av slik kontakt som burde vært integrert i den ordinære styringsdialogen. Også Riksrevisjonen er usikre på hvor godt dette skillet mellom det formelle og uformelle blir håndtert, hva som er styring og hva som ikke er styring. Ut fra dialogen mellom AID og Riksrevisjonen slik den framstår i Riksrevisjonens rapporter kan det spekuleres i om de to organisasjonene har ulike oppfatninger om hva som ligger i begrepet styringssignal.

Riksrevisjonens rolle er også noe som har vært gjenstand for diskusjon mellom AID og Riksrevisjonen. Riksrevisjonen er Stortingets kontrollorgan og skal påse at vedtatt politikk blir fulgt opp på en adekvat måte. Det er likevel oppstått spørsmål angående hvor langt Riksrevisjonen skal gå i sin forvaltningsrevisjon. Det blir sagt at de tar utgangspunkt i regelverkets krav og bestemmelser, og ser på hvorvidt AID i ulike sammenhenger oppfyller disse. Hvis det er klare brudd på regelverket er det ikke noe problematisk med deres rolle, men om det ikke er brudd på regler og forskrifter er det et spørsmål hvor langt de skal gå i å vurdere hva som er en formålstjenelig form på styringen. Spørsmålet er om Riksrevisjonen skal ha formeninger om blant annet prioriteringer og valg av mål og styringsparametre. Her er inntrykket at AID mener Riksrevisjonen går noe lenger enn de bør i å vurdere slike spørsmål. Riksrevisjonen har hatt konkrete synspunkter på innretningen av styringen, kvaliteten på styringsparametre og kvaliteten på operasjonaliseringen av den. Samtidig understrekes det at slike meninger fra Riksrevisjonens side ofte blir diskutert over en periode og således blir slike uenigheter ofte luket ut før publiseringen av Dokument 1 hver høst.

Et eksempel på at Riksrevisjonen har meninger om styringen finnes i Tillegg 2 til Dokument 1 (2009-2010) der det er en dialog mellom Riksrevisjonen og AID om oppfølging av sykemeldte og personer med tidsbegrenset uførestønad. Revisjonen for 2007 hadde påvist betydelige avvik i arbeidet med oppfølgingen, og Riksrevisjonen stilte spørsmål ved om dette kunne være et resultat av at departementet kun i liten grad hadde stilt konkrete krav, forventninger og prioriteringer til direktoratet. Dessuten var det heller ikke i tildelingsbrevet for 2008 utformet styringsparametre til dette området, og Arbeids- og velferdsdirektoratets egne rapporteringer viste at resultatene lå godt under politiske og etatens egne forventninger. Departementet svarte med at man i etatsstyringen både hadde områder der man satte konkrete krav til måloppnåelse, og områder hvor dette ikke ble gjort. Dette var ifølge departementet et bevisst valg. Dessuten understreket de at oppfølgingen av sykmeldte hadde vært et sentralt tema i styringsdialogen. Det ble også påpekt at det vanskelig kunne settes konkrete krav på dette området siden loven klart hjemler hva etaten skal gjøre. Departementet mener dessuten at de har poengtert viktigheten av dette området gjennom rapporteringskravene.

Dette eksempelet kan også tjene som et eksempel på problematikken rundt grenselinjene for mål- og resultatstyring og regelstyring. Her virker det som om de to aktørene har forskjellig syn på hvordan de to formene for styring bør kombineres. Det viser også at ikke alle politikkområdene er inkludert i målstyringen.

Det siste elementet av kritikk fra Riksrevisjonen jeg vil presentere her, går på risikostyring. Departementet har hatt utfordringer knyttet til utarbeidelse av dokumenterbare systemer for risikostyring innefor departementets ansvarsområde. Styringen av Arbeids- og velferdsetaten baseres således i hovedsak på Arbeids- og velferdsdirektoratets egne vurderinger av risiko og rapportering på dette. Riksrevisjonen påpeker så at helhetlig risikostyring er et viktig virkemiddel for prioriteringer og fleksibel styring (Tillegg 2 til Dokument 1 2009-2010).

Tildelingsbrevene fra og med 2.halvår 2006, til og med 2009

Stabilitet virker som et passende stikkord for styringen av Arbeids- og velferdsetaten slik den fremstår gjennom tildelingsbrevene. I alle de fire tildelingsbrevene finner man presentasjonen av mål, resultatindikatorer og rapporteringskrav i et eget kapittel kalt "Mål og resultater" for de respektive år. Her er det presentert fem fokusområder for 2. halvår 2006, seks fokusområder for 2007, og 6 hovedområder for både 2008 og for 2009. Det har således vært en endring i terminologien mellom 2007 og 2008, men fokusområder og hovedområder oppfattes som det samme. Disse fokusområdene/hovedområdene oppfatter jeg i forhold til

Mål- og resultatstyring slik det er presentert i teorikapittelet som ”hovedmål”. Dette til tross for at de ikke er formulert som mål. En grunn er at dette gjør det enklere å behandle begrepene analytisk i forhold til en mål- og resultatstyringstankegang, og fordi man kan tenke seg at disse fokusområdene/hovedområdene enkelt kunne vært omformulert til målform. Dessuten har ”hovedområdene” i 2008 og 2009 tilknyttede ”delmål”. Begrepet ”delmål” indikerer at de er en ”del” av et ”større mål” eller ”hovedmål”, og siden disse er knyttet til hovedområdene virker det logisk å tenke på hovedområdene analytisk som hovedmål. Alle fokusområdene/hovedområdene for den studerte perioden er presentert i tabell 5.1. Senere vil jeg ta for meg hvert enkelt fokusområde/hovedområde for å presentere utviklingen på de ulike områder.

Tabell 5.1 Fokusområder/Hovedområder f.o.m. 2. halvår 2006 t.o.m 2009

År	2006	2007	2008	2009
Fokusområde/ Hovedområde	Arbeidsretting / Motvirke utstøting	Arbeidsretting / Motvirke utstøting	Arbeidsretting	Arbeid og oppfølging
	Inntektssikring	Inntektssikring	Inntektssikring	Inntektssikring
	Sosial inkludering	Sosial inkludering	Sosial inkludering	Levekår og sosial inkludering
	Brakerretting	Brakerretting	Brakerretting	Brakerretting
	Kostnadseffektivitet og kontroll	Kostnadseffektivitet og kontroll	Kostnadseffektivitet og kontroll	Kostnadseffektivitet og kontroll
		Gjennomføring av NAV-reformen	Gjennomføring av NAV- reformen og IKT- pensjonsprogrammet	Gjennomføring av NAV- reformen og IKT- pensjonsprogrammet

Under hvert fokusområde/hovedområde blir det presentert ett eller flere resultatmål/delmål med tilhørende styringsparametre og rapporteringskrav. Resultatmål blir for eksempel i tildelingsbrevet for 2. halvår 2006 presentert som ”de operasjonelle styringsmålene” for Arbeids- og velferdsetaten. Også i forhold til disse begrepene var det en endring i terminologien fra 2007 til 2008. ”Resultatmål” ble ”delmål” og ”rapporteringskrav” ble snevret inn til ”rapportering”. Denne endringen i terminologien ble gjennom intervjuene forklart å ha sammenheng med den tidligere nevnte problematikken rundt sammenheng mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev. I forhold til terminologien som er brukt i teorikapittelet har jeg oppfattet styringsparametre å tilsvare begrepet resultatindikatorer, mens resultatmål/delmål har jeg oppfattet som delmål. Rapporteringskrav er noe vanskelig å plassere, siden disse i enkelte tilfeller kan være vanskelig å analytisk skille fra styringsparametre. Respondentene har også problemer med å gi noen fullgod forklaring på skillet mellom styringsparametre og rapporteringskrav. Dette er med på å bygge oppunder min oppfatning av begrepene som sterkt korrelerte. Sammenhengen mellom begrepene kan illustreres som i tabell 5.2.

Det er tungvint å skulle benytte tre ulike sett av begreper videre i teksten. Derfor har jeg valgt å benytte terminologien fra tildelingsbrevene for 2. halvår 2006 og for 2007. I noen

tilfeller vil begrepene fra teorien imidlertid kunne bli brukt om det blir gjort noen koblinger mellom empiri og teori. At jeg har valgt den ”gamle” terminologien betyr ikke at jeg anser denne for bedre. Ett valg måtte tas, og den viktigste begrunnelsen for valget var at begrepet ”rapportering” er så generelt at det vil være usikkert når det refereres til det som i tildelingsbrevene for 2. halvår 2006 og 2007 var rapporteringskrav, og når det refereres til all annen type rapportering.

Tabell 5.2 Terminologien i opplegget for mål og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten, samt den teoretiske forståelsen av denne.

Begrepene benyttet i tildelingsbrevene for 2. halvår 2006 og for 2007	Begrepene benyttet i tildelingsbrevene for 2008 og 2009	Begreper fra teorien knyttet til begrepene i tildelingsbrevene	Hvordan forstås begrepene i tildelingsbrevene?
Fokusområde	Hovedområde	Hovedmål	En kategorisert fremstilling av hva departementet ønsker Arbeids- og velferdsetaten spesielt skal fokusere på og prioritere for året.
Resultatmål	Delmål	Delmål	”De operasjonelle styringsmålene”
Styringsparameter	Styringsparameter	Resultatindikator	Skal være en indikator på måloppnåelse. Hva vil man måle for å bestemme om resultatmålet/delmålet er nådd?
Rapporteringskrav	Rapportering	Resultatindikator?	Her gir AID beskjed om hva de ønsker at Arbeids- og velferdsetaten skal rapportere om i forhold til resultatmålet/delmålet. Disse blir også oppfattet å skulle gi en indikasjon på måloppnåelse, og slekter således på styringsparametrene, men er nok ikke like spesifikke, og ikke like ofte rettet inn mot konkrete kvantifiserbare størrelser.

I tabell 5.3 er det presentert en samlet opptelling av antall fokusområder, resultatmål, styringsparametre, rapporteringskrav, samt antall sider på tildelingsbrevene for hvert enkelt år i studieperioden. Om man studerer tabellen virker det som om opplegget for mål- og resultatstyring har vært relativt stabilt. I forhold til fokusområder er det svært lite som skiller mellom årene, og kun tre forhold virker verdt å kommentere om en sammenligner med tabell 5.1. Det ”manglende” fokusområdet for 2.halvår 2006 er det som i de senere tildelingsbrevene er omtalt som ”gjennomføringen av NAV-reformen”, men som hadde sitt eget kapittel i dette tildelingsbrevet. For det andre var det en endring i terminologi fra ”Arbeidsretting/motvirke utstøting” til ”Arbeidsretting”, og senere til ”Arbeid og oppfølging”. For det tredje ble begrepet ”Levekår” lagt til ”sosial inkludering” for 2009. Sistnevnte har nok sammenheng med at det som kan kalles sosialdelen av Sosial- og helsedirektoratet ble overført til NAV, og at avdelingen ”Levekår og sosiale tjenester” ble opprettet i NAV. Alt i alt må likevel fokusområder i tildelingsbrevene sies å ha vært stabile. Dette gjør også at de egner seg som utgangspunkt for strukturen i dette kapittelet.

I forhold til utviklingen i fokusområder er det noen flere endringer i resultatmålene over tid, og enda noen flere endring i styringsparametrene og rapporteringskravene. Dette vil det imidlertid skrives mer om under gjennomgangen av de enkelte fokusområdene. Bortsett

fra en relativt markant økning i antall rapporteringskrav og antall sider fra 2. halvår 2006 til 2007, syntes omfanget alt i alt å virke ganske stabilt om man tyder tabellen. I intervjuene blir det imidlertid hevdet at etatsstyringsprosessen vil kunne endre seg noe nå som NAV-reformen organisatorisk sett nærmer seg fullført. Det vil således være spennende å se om tildelingsbrevet og opplegget rundt etatsstyringsprosessen vil endre seg fra og med 2010. Kanskje representerer studieperioden en egen fase av etatsstyring under en periode med reform?

Tabell 5.3 Kvantitativ presentasjon av fokusområder, resultatmål, styringsparametre, rapporteringskrav, samt tildelingsbrevens totale antall sider for tildelingsbrevene fra og med 2.halvår 2006 til og med tildelingsbrevet for 2009.

År	2006	2007	2008	2009
Antall fokusområder***	5	6	6	6
Antall resultatmål	12	12	13	15
Antall styringsparametre	18	18	18*	20
Antall rapporteringskrav**	18	31	34	33
Antall sider	24	36	35	40

Tallene er hentet fra vedlegg til tildelingsbrevene for henholdsvis 2007 (vedlegg 5), 2008 (vedlegg 5) og 2009 (vedlegg 3). Disse vedleggene heter, eksempelvis for 2007 "opplegg for mål- og resultatstyring for 2007 – rapporteringshyppighet". Grunnlaget for tallene for 2006 er en egen gjennomgang av tildelingsbrev for 2. halvår 2006.

*Styringsparameteren "Antall deltakere på kvalifiseringsprogram med arbeidsmarkedstiltak" under delmål "Høy overgang til arbeid" er utelatt fra vedlegget tabellen baserer seg på, men eksisterer i tildelingsbrevet. Det er således 19 styringsparametre i tildelingsbrevet, men 18 i vedlegg 5 til Tildelingsbrev for 2008).

**Det er avvik mellom egen opptelling av rapporteringskrav i tildelingsbrevene og det som er oppgitt som rapporteringskrav i skjemaene. Egen opptelling gav 33, 32 og 31 for henholdsvis 2007, 2008 og 2009. Det må således noe tolkning til for å beregne antall rapporteringskrav. Dette er noe en bør være oppmerksom på når en leser tabellen. For 2006 ligger egen opptelling fra tildelingsbrev for 2.halvår 2006 til grunn for tallene, siden jeg her ikke hadde noen vedlegg tilsvarende de for de andre årene.

*** For 2007-2009 er gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet lagt til som fokusområde.

I tabell 5.4 er resultatmålene og styringsparametrene i tildelingsbrevene kategorisert i forhold til om de måler output eller outcome. Forskjellen mellom output og outcome er diskutert i teorikapittelet, og er nyttig for å problematisere hvor vanskelig det er å finne gode mål og styringsparametre som det er mulig å måle. En av grunntankene i mål- og resultatstyring er dessuten av overordnede virksomhet skal konsentrere seg om å gi mål om ønsket outcome, og overlate til underordnet virksomhet å bestemme hvilken output som som egner seg for å nå ønsket outcome. Om man ser på tabell 5.4 måler majoriteten av resultatmålene output, det vil si at de måler hva Arbeids- og velferdsetaten faktisk skal foreta seg. I 2009 er det dobbelt så mange output-baserte mål enn det er outcome-baserte resultatmål. Med unntak av ett resultatmål som måler kvantitet, måler alle de andre resultatmålene kvalitet. Eneste endringen som skjer over tid er at det ble lagt til ett nytt kvalitativt output-basert resultatmål i 2008 og to i 2009. Når det gjelder styringsparametre måler disse i hovedsak output, men i motsetning til resultatmålene representerer de oftest kvantitative mål. Det bør huskes på at dersom resultatmålet er aktivitetsbasert, vil en tilhørende styringsparameter kunne være en veldig bra

på å måle dette resultatmålet uavhengig av om styringsparameteren er aktivitets eller utfallsbasert.

Tabell 5.4 Kategorisering av resultatmål/delmål og styringsparametre i forhold til om de baserer seg på eller måler "output" eller "outcome"

		2006	2007	2008	2009	Sum kvalitativt/ kvantitativt/tid	Sum output/ outcome
Antall output-baserte resultatmål	Kvalitativt	7	7	8	10	32	32
	Kvantitativt	0	0	0	0	0	
Antall outcome-baserte resultatmål	Kvalitativt	4	4	4	4	16	20
	Kvantitativt	1	1	1	1	4	
Antall output-styringsparametre	Tid*	2	6	6	7	21	46
	Kvantitativt	8	5	5	7	25	
Antall outcome-styringsparametre	Tid*	0	0	0	0	0	28
	Kvantitativt	8	7	7	6	28	

*"Tid" er valgt for å betegne at parameteren sier noe om tidsbruk eller tidsperspektiv. For eksempel hvor lang tid en aktivitet tar og hvor lang tid man bruker på å fatte vedtak

Proessen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet utviklet seg ifølge en respondent over tid. I starten var det slik at skrivingen av tildelingsbrevet begynte med at det ble bedt om innspill fra de ulike interessentene, for så å avveie signaler mot hverandre. Senere var prosessen mer preget av at man begynte med å lage et rammeverk for tildelingsbrevet. Så koordinerte seksjon for etatsstyring en prosess hvor man gjennom møter og dialog med kontaktpersoner fra de seksjoner, avdelinger og departement med styringsinteresser fikk innspill i forhold til hva som måtte prioriteres. Prosessen foregikk hele høsten på administrativt nivå, hvorpå man også underveis har en viss dialog med Arbeids- og velferdsetaten og sender utkast til høring. Som siste ledd kvalitetssikrer BØA at tallene stemmer og at det ikke er konflikter i forhold til tildelingsbrev til andre underliggende virksomheter før politisk ledelse godkjenner tildelingsbrevet i siste hånd før utsendelse.

Alle interessentene er involvert i prosessen med utviklingen av tildelingsbrevet, og prosessen beskrives som tung. Det har vært mye diskusjon vedrørende hva som skulle prioriteres og ikke. Det har derimot ikke vært mye diskusjon om hvordan ting skal formuleres. De viktigste diskusjonene heves å være om noe skal vurderes som så viktig at det skal tas med i tildelingsbrevet eller ikke. Samtidig har nok Arbeids- og velferdsdirektoratet ment at AID har vært for opptatt av selve rapporteringen og i detaljer, og i for liten grad opptatt av strategier for fremtiden (noe Riksrevisjonen også påpeker i Tillegg 2 til Dokument 1 2009-2010:19-20). Når det gjaldt tildelingsbrevens omfang, var det viktig å være klar over at mye av tildelingsbrevet er gitt på forhånd, og at man blir pålagt utenfra å ha med en del

påpekninger som for eksempel at staten skal bruke miljøvennlig papir, og at prosentandelen kvinner blant ansatte skal være på et visst nivå. Slikt trekker opp størrelsen på tildelingsbrevet, men er ikke nødvendigvis spesifikt knyttet til dette politikkområdet. Dette blir også hevdet å kunne være mer kontroversielt enn hva AID, BLD og HOD ønsker å ha med i tildelingsbrevet. Noen mener også at det er unødvendig å ha nevne lovpålagte hensyn i tildelingsbrevet.

Alle partene i styringsdialogen som er intervjuet opplever å få gehør for sine innspill i dialogen. Synspunkter på utkast til tildelingsbrev på høring oppleves ofte å bli tatt høyde for, men ikke alltid. Det påpekes at det er naturlig at ting Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsker å fokusere på i noen tilfeller vil avvike med hva AID med deres nærhet til det politiske miljø vil mene. Selv om det er AID som har ansvaret for styringsdialogen har Arbeids- og velferdsdirektoratet påvirkningskraft gjennom innspill på utkast til tildelingsbrev, og gjennom dialog for øvrig.

Et av problemene med mål og resultatstyring hevdes å være at det er vanskelig å finne gode indikatorer og å måle resultat. Alternativet med å sette i gang evalueringer tar tid, og man vil således kanskje ha behov for å følge med mer detaljer underveis, og at man således ofte følger mer med på virkemiddelbruken enn man i prinsippet bør gjøre. Dette er nevnt som en ulempe med mål og resultatstyringen, at man går litt mer detaljert inn enn det man skal ut i fra et ideal. Samtidig så er det ofte slik at politisk ledelse er virkemiddelorientert. Hvordan brukes pengene? Et eksempel er arbeidsmarkedstiltakene. Man er veldig opptatt av å nå målet om å nå et visst antall plasser, men resultatene av det faktiske målet bak kvalifiseringsprogrammet, som er å få folk i arbeid, kan man ikke se før om lang tid. Man er således kanskje for opptatt av virkemiddelbruken, enn å vente og se på måloppnåelse.

Fokusområde: Arbeidsretting

I tabell 5.5 kan man se at resultatmålene har vært uendret for hele den studerte perioden om man ser bort i fra at man fikk ett nytt delmål i 2009. Også blant styringsparametrene var det få endringer frem til det var en liten økning i endringer for 2009. For å ta for meg hvert enkelt resultatmål med deres tilhørende styringsparametre hver for seg, kan jeg starte med resultatmål ”høy overgang til arbeid”. Dette er et av resultatmålene som er kategorisert som et outcome-basert mål i tabell 5.4. Dette fordi det måler faktiske samfunnsforhold som er et mål for Arbeids- og velferdsetaten å påvirke. Målet sier ikke noe om hvilke aktiviteter Arbeids- og velferdsetaten skal gjennomføre, men hva Arbeids- og velferdsetaten faktisk skal oppnå. Dette må nok sies å være et mål som passer godt i et ideelt mål- og resultatstyringssystem. På en annen side er det vanskelig å måle om en eventuell registrert ”høy overgang til arbeid” vil

være et resultat av Arbeids- og velferdsetatens aktiviteter, eller eksterne forhold som for eksempel økonomiens konjunkturer osv.

Tabell 5.5 Oversikt over resultatmål/delmål og tilhørende styringsparametre under Hovedområde/fokusområde Arbeidsretting for hele den studerte perioden.

År	2006	2007	2008	2009
Resultatmål	Høy overgang til arbeid	Høy overgang til arbeid	Høy overgang til arbeid	Høy overgang til arbeid
Styrings- parameter	Andel ordinære arbeidssøkere som går til arbeid	Andel ordinære arbeidssøkere som går til arbeid	Andel ordinære arbeidssøkere som går til arbeid	Andel ordinære arbeidssøkere som går til arbeid
	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging de siste tre måneder	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging de siste tre måneder	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging de siste tre måneder	Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging de siste tre måneder
	Andel langtidsledige som går til arbeid	Antall langtidsarbeidssøkende som går til arbeid	Antall langtidsarbeidssøkende som går til arbeid	
		Andel unge i alderen 20-24 år med ledighet over 3 måneder som har fått oppfølging	Andel unge i alderen 20-24 år med ledighet over 3 måneder som har fått oppfølging. Kravet til andel skal være minst 80 pst.	
	Andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som går til arbeid. Kravet til andel skal være minst 65 pst.	Andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som går til arbeid. Kravet til andel skal være minst 65 pst.	Andel arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn som går til arbeid. Kravet til andel skal være minst 65 pst.	
	Andel yrkeshemmede som går til arbeid. Kravet til andel skal være minst 45 %	Andel yrkeshemmede som går til arbeid. Kravet til andel skal være minst 45 %	Andel yrkeshemmede som går til arbeid. Kravet til andel skal være minst 50 %	Andel personer med nedsatt arbeidsevne som går til arbeid
	Andel personer med redusert funksjonsevne som går fra trygdeytelser til ordinært arbeid		Antall deltakere på kvalifiseringsprogram med arbeidsmarkedstiltak	
Resultatmål	Motvirke utstøting, fremme tilbakeføring	Motvirke utstøting, fremme tilbakeføring	Motvirke utstøting, fremme tilbakeføring	Motvirke utstøting, fremme tilbakeføring
Styrings- parameter	Gjennomsnittlig varighet fra godkjent handlingsplan til start av første tiltak for yrkeshemmede	Gjennomsnittlig varighet fra sykemeldingstidspunkt til vedtak om yrkesrettet attføring	Gjennomsnittlig varighet fra sykemeldingstidspunkt til vedtak om yrkesrettet attføring	Gjennomsnittlig varighet fra sykemeldingstidspunkt til vedtak om yrkesrettet attføring
	Andel yrkeshemmede i arbeidsmarkedstiltak	Gjennomsnittlig varighet fra vedtak om yrkesrettet attføring til tiltaksstart	Gjennomsnittlig varighet fra vedtak om yrkesrettet attføring til tiltaksstart	Gjennomsnittlig varighet fra vedtak om yrkesrettet attføring til tiltaksstart
	Gjennomsnittlig ventetid på levering av arbeidsplasshjelpemidler	Saksbehandlingstid og leveransetid for arbeidsplasshjelpemidler	Saksbehandlingstid og leveransetid for arbeidsplasshjelpemidler	Andel sykmeldte hvor dialogmøter er gjennomført innen 6 måneder
				Andel personer med nedsatt funksjonsevne som går fra trygdeytelser til ordinært arbeid
Resultatmål	Tilrettelegge for aktiv jobbsøking	Tilrettelegge for aktiv jobbsøking (og målrettet rekrutteringsbistand)	Tilrettelegge for aktiv jobbsøking (og målrettet rekrutteringsbistand)	Tilrettelegge for aktiv jobbsøking (og målrettet rekrutteringsbistand)
Styrings- parameter	Andel arbeidssøkere som registrerer seg på NAV.no	Andel arbeidssøkere som registrerer seg på NAV.no	Andel arbeidssøkere som registrerer seg på NAV.no	Andel stillinger som er meldt til Arbeids- og velferdsetaten, dvs. summen av tilgangen direkte meldte stillinger og stillinger registrert av bedriftene selv på nav.no i andel av tilgangen til stillinger totalt (dvs. markedsandel)
	Andel stillinger meldt til NAV lokal med tilvisning	Andel stillinger meldt til NAV lokal med tilvisning	Andel stillinger meldt til NAV lokal med tilvisning	Andel stillinger meldt til Nav lokal med tilvisning
	Andel tilmeldte stillinger for samarbeid med arbeidsgiver på NAV.no	Andel tilmeldte stillinger som registreres av arbeidsgiver på nav.no	Andel tilmeldte stillinger som registreres av arbeidsgiver på nav.no	
Resultatmål				Bidra til at personer som har rett til kvalifiseringsprogram raskt får tilbud om et individuelt tilpasset program med sikte på overgang til arbeid

Når jeg likevel har benyttet dette resultatmålet som et eksempel på kategorisering av resultatmål i forhold til output/outcome dimensjonene, kan det passe å benytte tilhørende styringsparametre for å eksemplifisere hvordan styringsparametre er kategorisert i samme sammenheng. Styringsparameteren "Andel ordinære arbeidssøkere som går til arbeid", som for øvrig er lik i alle tildelingsbrevene, er kategorisert til å måle outcome. Dette fordi den måler samfunnsmessig endring i forhold til målet. Jeg vil også nevne at jeg tolker den som en god indikator på sitt tilhørende mål. I forhold til en mål- og resultatstyringstankegang har man således her et godt mål og en god indikator på målet. Eneste gjenstående "problemet" er at man ikke kan si noe om årsaken til det tallet man finner for styringsparameteren. Var resultatet et resultat av Arbeids- og velferdsetatens aktiviteter eller av andre faktorer?

Den neste styringsparameteren i tabellen, som for øvrig også er lik i alle tildelingsbrevene, har jeg kategorisert til å måle output. Det vil si, den sier noe om Arbeids og velferdsetatens aktivitet eller innsats, men ikke noe om denne aktiviteten eller innsatsen har gitt ønskede eller aller helst samfunnsmessige resultater. Om man måler hvor mange som har fått oppfølging de siste tre månedene, måler man Arbeids og velferdsetatens aktivitet, men ikke om denne oppfølgingen har gitt ønsket resultat.

Et moment som bør legges merke til her er at alle de tilhørende styringsparametrene er kvantitative indikatorer. Samtlige styringsparametre begynner med ordet "andel". I noen tilfeller er det satt et krav til hvor høy andelen skal være, i andre tilfeller ikke. Dette var noe jeg tidlig i studieprosessen la merke til og undret på i tilknytning til elementet i mål- og resultatstyring som går på "belønning og straff". Min tankerekke gikk ut på at dersom en legitimt skal kunne belønne eller straffe på bakgrunn av resultater, må den som skal belønnes eller straffes på forhånd ha en ide om hva som er et akseptabelt nivå på tallet en skal måles på. Dette ble således et tema i flere intervjuer. Av svarene jeg fikk er inntrykket at belønning og straffelement ikke er noe man benytter i styringsdialogen. I hvert fall ikke bevisst. I forhold til at det bare var enkelte styringsparametre hvor det var knyttet eksplisitte krav til størrelsen på "andelen", ble det hevdet at man syntes det i mange tilfeller ikke var hensiktsmessig å knytte noe konkret tall til disse. Dessuten ble det påpekt at siden styringsdialogen er dynamisk vil disse følges over tid, og at man således kan si noe om bra eller dårlige resultater ved se på utviklingen og ved å sammenligne nyeste tall med gamle. Slik utvikling kan også følges gjennom møter, og ikke bare gjennom eventuell tallfastsettelse eller justeringer i tildelingsbrev. En slik vurdering av måloppnåelse med utgangspunkt i tidligere resultater som referanse kan knyttes til Thompsons (1971:110-113) påstand om at man ofte benytter en form for referanse som sammenligningsgrunnlag dersom preferansene er uklare.

I forhold til å justere krav så er dette skjedd på to styringsparametre under dette resultatmålet. Styringsparameteren ” Andel yrkeshemmede som går til arbeid” hadde krav om andel på minst 45 % i 2006 og 2007, og 50 % i 2008. Dessuten hadde styringsparameteren ” Andel unge i alderen 20-24 år med ledighet over 3 måneder som har fått oppfølging” ingen krav i 2007 da det var nytt, men et krav om at andelen skulle være minst 80 % i 2008. Slike justeringer kan antas å være basert på bakgrunn av resultatinformasjon fra årene før, og vil være en indikasjon på sammenheng mellom resultatinformasjon og målformulering slik den ideelle mål og resultatstyringssyklusen innebærer.

En annen noe pussig endring over perioden er at styringsparameteren ” Andel personer med redusert funksjonsevne som går fra trygdeytelser til ordinært arbeid” er knyttet til resultatmålet ”Høy overgang til arbeid” i 2006. Deretter forsvinner styringsparameteren i 2007 og 2008, for så å komme tilbake i tildelingsbrevet for 2009 under resultatmålet ”Motvirke utstøting, fremme tilbakeføring”.

Når en ser videre på neste resultatmål, ”motvirke utstøting, fremme tilbakeføring”, er det verdt å merke seg at styringsparametrene ikke lenger måler ”andel”. Faktisk måler flesteparten av styringsparametrene under dette resultatmålet tid. Også slike styringsparametre reflekterer måleproblemer som påpekes i Performance Management litteraturen. La oss ta de tre styringsparametrene for 2007 som eksempel. Disse er; ”gjennomsnittlig varighet fra sykemeldingstidspunkt til vedtak om yrkesrettet attføring”, ”gjennomsnittlig varighet fra vedtak om yrkesrettet attføring til tiltaksstart”, samt ”saksbehandlingstid og leveransetid for arbeidsplasshjelpemidler”.

Disse sier kun noe om hvor raskt arbeidsprosesser, saksbehandling og iverksetting gjennomføres, men ingenting om på kvaliteten på arbeidet som gjøres i forhold til resultatmålet. Bortsett fra styringsparameteren ”Andel personer med nedsatt funksjonsevne som går fra trygdeytelser til ordinært arbeid” i 2009, som lå under ”høy overgang til arbeid i 2006, måler samtlige styringsparametre her output, det vil si Arbeids- og velferdsetatens aktiviteter. Ofte måles hurtigheten på arbeidet. I forhold til dette bør det nevnes at resultatmålet/delmålet i seg selv er formulert som et output-mål. Det er et mål om å ”motvirke” utstøting, og å ”fremme” tilbakeføring, noe som henspiller til aktivitet snarere enn resultat.

En gjennomgang av rapporteringskrav for samtlige resultatmål vil være for plasskrevende for oppgaven. Dette er løst ved å benytte rapporteringskrav knyttet til noen enkelte resultatmål for å vise hvordan slike rapporteringskrav kan ta form. Første eksempel er rapporteringskrav knyttet til resultatmål ”høy overgang til arbeid”. Disse er presentert i tabell

5.6. Når man leser tabellen ser man at slike rapporteringskrav tar ulik form. Noen krever rapportering om planer og strategier som for eksempel ” Planer/strategier for hvordan etaten vil bidra til høy overgang til arbeid”. Andre krever rapportering på et enkelt område, men gir stor frihet i hvordan det skal rapporteres i forhold til området. Andre igjen gir detaljerte krav om hva det skal rapporteres om, jf. rapporteringskravet for 2009. Når man tenker på at hver enkelt rute i tabell 5.6 er registrert som ett rapporteringskrav, og man tenker tilbake til tabell 5.3 hvor det går frem at det er 18, 31, 34 og 33 rapporteringskrav/rapportering for henholdsvis 2006, 2007, 2008 og 2009, syntes det klart at AID krever temmelig omfattende rapportering fra Arbeids- og velferdsetaten.

Om en skal sammenligne rapporteringskrav med styringsparametre kan det hevdes at styringsparametrene søker en tallstørrelse, enten i form av andel av noe, eller i form av tid. Rapporteringskravene derimot er ofte mer kvalitative og mer omfangsrike. Det bør nevnes at det forventes at Arbeids- og velferdsetaten gir kommentarer og vurderinger i forhold til rapportering på styringsparametre også, men det syntes naturlig å anta at rapporteringskravene fordrer en mer utbroderende rapportering og at disse er mer generelle. På en annen side er det under dette resultatmålet et rapporteringskrav som skiller seg ut, og som er med på å gjøre forskjellen mellom styringsparametre og rapporteringskrav mindre tydelig. Dette er rapporteringskravet ”Andel enslige forsørgere med stønad som har redusert overgangsstønad (er i arbeid med inntekt over 1,5G) eller er under utdanning”, som er gjeldende i tildelingsbrevene for 2.halvår 2006 og 2007. Dette rapporteringskravet er formmessig mer lik styringsparametrene under resultatmålet høy overgang til arbeid”, enn alle de andre rapporteringskravene.

Et annet interessant poeng er at fire styringsparametre tilknyttet ”høy overgang til arbeid” i 2008, ikke var med i 2009. Men om man ser nøye på det første rapporteringskravet for ”høy overgang til arbeid” for 2009 i tabell 5.6, er alle disse fire styringsparametrene eksplisitt krevd rapportering om under hvert sitt punkt. Dette er også med på å bygge oppunder oppfatningen om at det er store grenseflater mellom det som kalles rapporteringskrav og styringsparametre. Man kan stille seg spørsmålet om det finnes et ønske eller en norm om at antall styringsparametre ikke bør økes. Siden man har måttet legge til noen nye styringsparametre, har man fjernet andre styringsparametre som eksplisitte styringsparametre, men flyttet de til et sted hvor de kan tjene tilnærmet samme funksjon uten å bli telt som styringsparameter.

For 2008 er det i tildelingsbrevets vedlegg 5 presentert seks rapporteringskrav tilhørende ”Høy overgang til arbeid”, mens det i tildelingsbrevet er satt opp de fem punktene

gjengitt i tabellen. Dette er med på å understreke hvor vanskelig det har vært å kvantifisere rapporteringskrav.

Tabell 5.6 Rapporteringskrav knyttet til resultatmål ”Høy overgang til arbeid”

År	2006	2007	2008	2009
Rapporteringskrav/ rapportering	Rapportering om situasjonen på arbeidsmarkedet, herunder vurdering av konjunkturer og situasjonen på arbeidsmarkedet knyttet til særlige målgrupper med stor politisk fokus og etatens innsats overfor disse (bl.a. personer med redusert funksjonsevne, yrkeshemmede, innvandrere, langtidsledige, ventestønads-mottakere, ungdom og personer med økonomisk stønad fra kommunen). Rapporteringen må også ses i lys av styringsparametrene og rapporteringen under resultatmålet <i>Motvirke utstøting, fremme tilbakeføring</i> .	Rapportering om situasjonen på arbeidsmarkedet, herunder vurdering av situasjonen på arbeidsmarkedet knyttet til særlige målgrupper med stor politisk oppmerksomhet og etatens innsats overfor disse (bl.a. personer med nedsatt funksjonsevne, yrkeshemmede, innvandrere/deltakere på introduksjonsprogram, langtidsledige, ventestønads-mottakere, ungdom og personer med økonomisk stønad fra kommunen). Rapporteringen må også ses i lys av styringsparametrene og rapporteringen under resultatmålet <i>Motvirke utstøting, fremme tilbakeføring</i>	Rapportering om situasjonen på arbeidsmarkedet, herunder vurdering av situasjonen på arbeidsmarkedet for bestemte målgrupper og etatens innsats overfor disse (bl.a. personer med nedsatt funksjonsevne, yrkeshemmede, innvandrere/deltakere på introduksjonsprogram, langtidsledige, ventestønads-mottakere, ungdom og personer med økonomisk stønad/kvalifiseringsstønad fra kommunen).	Det skal gis en samlet vurdering av situasjonen på arbeidsmarkedet, herunder utfordringer i etatens arbeid. Rapporteringen skal omfatte utviklingen i ledighet, tiltaksdeltakelse, oppfølging fra etaten og overgang til arbeid for: <ul style="list-style-type: none"> o Ungdom mellom 20-24 år, herunder nærmere om etatens arbeid ifm de to ulike garanti- ordningene for gruppen, samt ungdomsgarantien rettet mot unge under 20 år. o Innvandrere, herunder også nærmere om etatens innsats ifm gjennomføring av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere. o Langtidsarbeidssøkere, herunder etatens arbeid ifm langtidsledighetsgarantien. o Deltakere som inngår i den landsomfattede satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak knyttet til handlingsplan mot fattigdom og deltakere i kvalifiseringsprogram med arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten.
		Rapportering om den arbeidsrettete innsatsen overfor innvandrere i regjeringens Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrere, herunder nærmere om gjennomføringen av introduksjonsordningen og samarbeidet med kommunene om introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, samt overgangen til arbeid etter å ha deltatt på introduksjonsordningen og arbeidsmarkedstiltak	Rapportering om den arbeidsrettete innsatsen overfor innvandrere i regjeringens Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrere, herunder nærmere om etatens innsats ifm gjennomføring av introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere, samt overgangen til arbeid for introduksjonsprogramdeltakere som har deltatt på arbeidsmarkedstiltak.	
		Andel enslige forsørgere med stønad som har redusert overgangsstønad (er i arbeid med inntekt over 1,5 G) eller er under utdanning	Rapportering om den landsomfattende satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak knyttet til Handlingsplanen mot fattigdom.	
	Andel enslige forsørgere med stønad som har redusert overgangsstønad (er i arbeid med inntekt over 1,5G) eller er under utdanning	Rapportering om den arbeidsrettede innsatsen overfor målgrupper som faller inn under Handlingsplanen mot fattigdom.	Rapportering om Arbeids- og velferdsetatens oppgaver knyttet til innføring og gjennomføring av kvalifiseringsprogrammet.	Utviklingen i antall personer med nedsatt arbeidsevne, herunder personer med nedsatt arbeidsevne på arbeidsmarkedstiltak eller med annen oppfølging/bistand
		Status for planer/strategier for hvordan etaten vil bidra til høy overgang til arbeid	Rapportering om langtidsledighetsgarantiens omfang, herunder hvordan målgruppen for garantien blir ivaretatt, hvilke tiltak som tilbys, hvor mange som blir innkalt til samtale, hvor mange som starter på tiltak og hvor mange som takker nei til tiltak	
	Planer/strategier for hvordan etaten vil bidra til høy overgang til arbeid			

Fokusområde: Inntektssikring

For dette fokusområdet er det to resultatmål. Disse er presentert i Tabell 5.7:

Tabell 5.7 Resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav for fokusområdet ”Inntektssikring” for hele den studerte perioden.

År	2006	2007	2008	2009
Resultatmål	Sikre rett og riktig ytelse	Sikre rett og riktig ytelse	Sikre rett og riktig ytelse	Sikre rett og riktig ytelse
Rapporteringskrav	Arbeids og velferdsetaten skal rapportere på antall klagesaker, antall anker til Trygderetten og omgjøringer i den utstrekning etaten har det tilgjengelig i sine systemer	Rapport om resultater av kvalitetskontroller av saksbehandlingen og utbetalinger samt antall, størrelse og årsaker til feilutbetalinger	Rapport om resultater av kvalitetskontroller av saksbehandlingen og utbetalinger, herunder feilutbetalinger for siste år fordelt på sakstype. Dette gjelder også barnetrygd, kontantstøtte, bidragssaker og ytelser knyttet til svangerskap, fødsel og adopsjon.	Det skal gis en samlet vurdering av kvalitet og kontroll på saksbehandling og utbetalinger, også vurdert etter sakstyper.
	Rapport om situasjonen på trygdeområdet, herunder antall og årsaker til feilutbetalinger, klagesaker, resultater av kvalitetskontroller av saksbehandlingen og utbetalinger, samt rapport om overgang mellom de ulike helserelaterte trygdeytelsene	Vurdering av kvaliteten på ytelsesbehandlingen i etaten	Vurdering av kvaliteten på ytelsesbehandlingen i etaten	Det skal redegjøres for status for arbeidet med å utvikle system for kvalitetskontroll i etaten.
				Antall/andel klager og andel omgjøringer i førsteinstans og av klageorgan, herunder Trygderetten
Resultatmål	Rask utbetaling av økonomiske ytelser	Rask utbetaling av økonomiske ytelser	Rask utbetaling av ytelser	Rask utbetaling av ytelser
Styringsparameter		Svartid for <i>alle</i> sakstyper	Saksbehandlingstid og avvik for <i>alle</i> sakstyper	Saksbehandlingstider og avvik fordelt på alle stønadsområder, herunder dagpenger
				Saker over ytre grense skal reduseres
				Restanser skal reduseres til 2006-nivå ved utgangen av året
Rapporteringskrav				Det skal gis en samlet oversikt over saksmengde i etaten, herunder saksinnngang, produksjon, restanser og saker over ytre grense på et samlet nivå for hhv. Fylkeslinjen og spesialenhetslinjen, samt utvikling over tid. Oversikten over saksmenge skal vise alle stønadsområder samlet og alle relevante saksområder. Oversikten over restansesituasjonen i fylkeslinjen skal fordeles på fylke. Det skal rapporteres månedlig på saks-mengde mv. i 2009. Det vises til departementets brev av 25.11.2008.
				Status for arbeidet med å etablere et helhetlig system for svartider/saksbehandlingstider for <i>alle</i> sakstyper.

Det første resultatmålet ”sikre rett og riktig ytelse” har ikke hatt noen tilknyttede styringsparametre i den studerte perioden, men kun rapporteringskrav. Disse er i hovedsak kvalitative og mer generelle enn styringsparametre, men et eksempel på rapporteringskravet ”antall/andel klager og andel omgjøringer i førsteinstans og av klageorgan, herunder Trygderetten”. Dette har en form som kan ligne styringsparametrene.

Resultatmålet ”rask utbetaling av økonomiske ytelser/rask utbetaling av ytelser” hadde verken tilknyttede styringsparametre eller rapporteringskrav for 2006, men det ble her understreket av AID at Arbeids- og velferdsetaten skulle rapportere på normtider i henhold til de tidligere oppleggene for Aetat og Trygdeetaten. Det ble senere knyttet en styringsparameter til resultatmålet i 2007 som ble omformulert i 2008 og på ny omformulert og supplert av to nye styringsparametre i 2009.

Generelt gir tildelingsbrevene inntrykk av at styringen av fokusområdet ”inntektssikring” var preget av en stabilitet i perioden, men at man gjorde visse endringer og strammet opp rapporteringen i 2009. Det kan spekuleres i om dette kan ha sammenheng med restansesituasjonen som var gjeldene i Arbeids- og velferdsetaten. Begge resultatmålene under fokusområdet kan kategoriseres som ”aktivitetsmål”. Også styringsparametrene og rapporteringen måler eller omhandler i stor grad om aktivitet. Det kan også spekuleres i om dette er et område som er sterkt regelstyrt, og at det således gir mindre rom for idealtypisk mål- og resultatstyring og outcome-mål.

Fokusområde: Sosial inkludering

Fokusområdet ”Sosial inkludering” ble i løpet av perioden omformulert til ”Levekår og sosial inkludering”. Dette antar jeg har kan ha sammenheng med at sosialdelen av Sosial- og helsedirektoratet nå var flyttet over til Arbeids- og velferdsdirektoratet, og avdelingen Levekår og sosiale tjenester var blitt opprettet. Det er imidlertid ikke vesentlige endringer å spore under fokusområdet i tildelingsbrevet. Det vesentligste må være at det ble lagt til et resultatmål i 2009. Dette resultatmålet, ”bidra til å avskaffe fattigdom og redusere økonomiske og sosiale forskjeller”, hadde ingen styringsparametre tilknyttet seg men relativt vide og omfattende rapporteringskrav. Resultatmålet ”Sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering” holdt seg uendret gjennom hele den studerte perioden. Det var imidlertid en jevn økning i antall styringsparametre fra ett i 2006 til fire i 2009. Bortsett fra styringsparameteren for 2006, som er en kvantitativ indikator, måler alle styringsparametrene tidsforbruk eller hurtighet i forhold til Arbeids- og velferdsetatens aktivitet. Den kvantitative styringsparameteren ”antall klagesaker på hjelpemiddelområdet”, som var fjernet i

tildelingsbrevene for 2007, 2008 og 2009, finner en imidlertid igjen i rapporteringskrav for samme resultatmål. Nok et eksempel på at det styringsparametre lett kan ”omkodes” til rapporteringskrav.

Tabell 5.8 Oversikt over resultatmål og styringsparametre for fokusområde ”Sosial inkludering”¹⁵ for perioden 2006 til 2009.

År	2006	2007	2008	2009
Resultatmål	Sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering	Sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering	Sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering	Sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering
Styringsparameter	Antall klagesaker på hjelpemidler – halvårlig rapportering	Gjennomsnittlig sum av saksbehandlingstid og leveranstid for hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra normtider	Gjennomsnittlig sum av saksbehandlingstid og leveranstid for hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra normtider	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid og leveranstid for arbeidsplasshjelpemidler og avvik fra normtider
		Gjennomsnittlig tid for reparasjoner av hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra normtider for prioriterte grupper	Gjennomsnittlig tid for reparasjoner av hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra normtider for prioriterte grupper	Gjennomsnittlig saksbehandlingstid og leveranstid for hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra normtider
				Gjennomsnittlig tid for reparasjon av hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra normtider for prioriterte grupper
Resultatmål				Bidra til å avskaffe fattigdom og redusere økonomiske og sosiale forskjeller

Fokusområdet hadde frem til 2009 kun ett resultatmål, og dette var temmelig vidt. Man kan spørre seg i hvilken grad et slik resultatmål faktisk er en operasjonalisering av politikken på området. Det er imidlertid noen styringsparametre til disse, men disse sier bare noe om hvor raskt arbeids- og velferdsetaten gjennomfører visse aktiviteter. Det er lite her som sier noe om hva som bør prioriteres innen området. Når man kun legger dette til grunn kan det virke som om det ikke er viktig hva som blir gjort for å sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering, eller kvaliteten på det blir gjort, så lenge det etaten gjør gjøres hurtig.

Fokusområde: Brukerretting

Det første resultatmåler under fokusområdet brukerretting er ”godt fornøyde brukere”. Dette er et resultatmål jeg anser som et outcome-mål (selv om dette er mindre klart enn for eksempel ”høy overgang til arbeid), og det har vært stabilt i hele perioden. En ting man fort legger merke til når om man studerer tabell 5.9 er at samtlige styringsparametre er kvantitative mål. Dessuten måler disse, om man legger til grunn at kategoriseringen av resultatmålet er legitim, også outcome. Det kan således virke som om det er en tendens til at dersom resultatmål er et outcome-basert mål, er det større sannsynlighet for at også de

¹⁵ Dette fokusområdet ble omformulert til ”Levekår og sosial inkludering” i tildelingsbrevet for 2009.

tilhørende styringsparametrene måler outcome enn om resultatmålet baserte seg på aktivitet. I tillegg er det ikke satt spesifikke krav til hvor store disse andelene skal være. Dette kan relateres til diskusjonen fra delkapitelet om ”høy overgang til arbeid” hvor belønning og straff blir diskutert. Som supplement til dette spørsmålet kan det nevnes at det i intervju ble hevdet at dette fraværet av et spesifikt tallfestet krav til disse ”andelene” kan ha sammenheng med en frykt for at for sterke styringssignaler på bare noen ting kan føre til feil fokus. Siden dette er et stort og komplisert område, har man ønsket å ha muligheter til å balansere styringen og flytte fokus ved behov. Man har ønsket å gå i retning av mindre detaljert styring knyttet til enkeltgrupper for å gjøre det mulig med en mer overordnet og balansert styring. Dette hevdes også å forklare at det har vært en utvikling over årene at mål er blitt mindre kvantifiserte og tydelige. Man har hatt en utfordring her. De områdene man har vært veldig tydelig på er ofte knyttet til relativt små grupper, og hvor det er vanskelig å få til en reell styring helt ut til NAV-kontorene. En klar og tydelig kvantifisering kunne man frykte gav feil fokus. På en annen side hevdes det å ha vært et politisk ønske og ambisjon om å være tydelige. Derfor har man gjort styringsparametrene mindre kvantifiserbare. Man har vært redd for å ha kvantifiserbare mål bare på noen ting. Ellers var også dette resultatmålet preget av stabilitet gjennom hele den studerte perioden.

Tabell 5.9 Resultatmål/delmål og tilhørende styringsparametre under fokusområde/hovedområde ”Brukerretting” for hele den studerte perioden

År	2006	2007	2008	2009
Resultatmål/delmål	Godt fornøyde brukere	Godt fornøyde brukere	Godt fornøyde brukere	Godt fornøyde brukere
Styringsparametre	Andel brukere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten	Andel brukere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten, herunder informasjon og tilgjengelighet	Andel brukere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten, herunder informasjon og tilgjengelighet	Andel brukere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten, herunder informasjon og tilgjengelighet
	Andel arbeidsgivere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten	Andel arbeidsgivere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten	Andel arbeidsgivere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten	Andel arbeidsgivere som er fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten
	Andel brukere som oppgir at de har fått god informasjon	Andel IA-virksomheter som er fornøyd med service fra arbeidslivssentrene	Andel brukere som sier de er blitt møtt med respekt fra Arbeids- og velferdsetaten	Andel brukere som sier de er blitt møtt med respekt fra Arbeids- og velferdsetaten
Resultatmål/delmål	Tjenester tilpasset brukernes behov - brukermedvirkning	Tjenester tilpasset brukernes behov - brukermedvirkning	Tjenester tilpasset brukernes behov - brukermedvirkning	Tjenester tilpasset brukernes behov - brukermedvirkning
Styringsparametre	-	-	-	-
Resultatmål/delmål	Informasjon og tilgjengelighet	Informasjon og tilgjengelighet	Informasjon og tilgjengelighet	Informasjon og tilgjengelighet tilpasset brukerne
Styringsparametre	-	-	-	Svartid på telefon skal reduseres i løpet av 2009
	-	-	-	Andel besvarte henvendelser skal øke i 2009

Poenget med at man ville være forsiktig med å ha kvantifiserbare mål på bare noen ting kan knyttes til en av flere fallgruver Davies (1999:150-155) tillegger *Performance Management*. Han peker på at det er en fare for at ting som blir målt blir gjort, mens ting som er vanskelig å måle ikke blir gjort. Her virker det således som om man har vært inneforstått med denne potensielle fallgruven.

De to siste resultatmålene for fokusområdet var også stabile gjennom hele den studerte perioden. Eneste endring er at ”informasjon og tilgjengelighet” ble endret til ”informasjon og tilgjengelighet tilpasset brukerne” i 2009, og at dette resultatmålet da ble tilknyttet to styringsparametre. Disse styringsparametrene, ”svartid på telefon skal ned i løpet av 2009” og ”andel besvarte henvendelser skal øke i 2009”, antar jeg at kan ha sammenheng med mye kritikk i media om problemet med telefonløsningen til NAV¹⁶. Med unntak av disse to styringsparametrene i 2009, er det ikke knyttet styringsparametre til disse to resultatmålene for noen av årene.

Analytisk kan en del av resultatmålene være formulert på en måte som gjør de vanskelig å analysere. Resultatmålet ”informasjon og tilgjengelighet” kan tjene som eksempel på dette. Er det et ”mål om god informasjon og tilgjengelighet”, eller et signal om at AID ønsker at Arbeids- og velferdsetaten skal ”arbeide for god informasjon og tilgjengelighet”? Her er det begrepsbruk og formulering som avgjør om man har et mål på aktivitet eller utfall. Slike forsøk på kategorisering er nok imidlertid mer hensiktsmessig for en akademisk oppgave enn av reel verdi for driften av Arbeids- og velferdsetaten.

Fokusområde: Kostnadseffektivitet og kontroll

Fokusområdet ”kostnadseffektivitet og kontroll” er preget av at det ikke er knyttet styringsparametre til noen av resultatmålene. Eneste unntaket er at det for resultatmålet ”avdekke/hindre trygdemisbruk” i tildelingsbrevet for 2006 var to styringsparametre. Disse var ”antall anmeldelser” og ”avdekke misbruk (mill. kroner)”. Disse styringsparametrene ble senere fjernet som styringsparametre, men ble tatt med som rapporteringskrav i tildelingsbrevene for 2007 og 2008. Med unntak av resultatmålet ”godt fornøyde brukere” under det forrige fokusområdet ”brukerretting”, kjennetegnes både forrige fokusområde og dette av at resultatmålene i hovedsak ikke har tilhørende styringsparametre. Til ”gjengjeld” har de imidlertid tilknyttede rapporteringskrav.

¹⁶ For eksempel se artikkel på www.aftenposten.no ved John Olav Kroken (23.2.2009). ”Måtte vente 58 minutter i telefonkø”. URL <http://www.aftenposten.no/jobb/article2906713.ece> (sist besøkt 12.1.2010)

Rapporteringskravene er relativt mange og omfattende. Et interessant rapporteringskrav er:

”Det skal i hver tertialrapport redegjøres for status for arbeidet med å bedre regnskapskvaliteten for 2009, herunder arbeidet med å legge frem et helhetlig regnskap for 2009 uten vesentlige feil og mangler.”

Dette resultatmålet og rapporteringskravet kan relateres til Riksrevisjonens tidligere nevnte kritikk av Arbeids- og velferdsetatens internkontroll og regnskap. AID hadde satt rapporteringskrav om forhold vedrørende internkontroll og regnskapskvalitet. Riksrevisjonen hadde lagt merke til at det var stilt rapporteringskrav, men mente det burde vært skissert mer konkrete krav, blant annet til hva slags vurderinger Arbeids- og velferdsdirektoratet burde gjøre seg i forhold til kvaliteten. De mente uklare mål- og resultatkrav kunne føre til at rapportering ikke gir et korrekt bilde av den reelle situasjonen i etaten. En tolkning er at Riksrevisjonen mener det ikke er tilstrekkelig med rapporteringskrav, men at man også må ha styringsparametre for å forme og sikre kvaliteten på rapporteringen i større grad. Dette kan også tolkes som om styringsparametre og rapporteringskrav gir ulike signaler og har ulike funksjoner.

Tabell 5.10 Resultatmål/delmål med tilhørende styringsparametre for fokusområde ”Kostnadseffektivitet og kontroll” for hele den studerte perioden

År	2006	2007	2008	2009
Resultatmål/ delmål	En mer effektiv arbeids og velferdsforvaltning	-	-	-
Styringsparametre	-	-	-	-
Resultatmål/ delmål	Avdekke/hindre trygdemisbruk	Avdekke/hindre trygdemisbruk	Avdekke/hindre trygdemisbruk	Avdekke og forebygge trygdemisbruk
Styringsparametre	Antall anmeldelser Avdekke misbruk (mill. kroner)	-	-	-
Resultatmål/ delmål	Effektiv innkreving	Effektiv innkreving	Effektiv innkreving	Effektiv innkreving
Styringsparametre	-	-	-	-
Resultatmål/ delmål	-	God kostnadskontroll	God kostnadskontroll	God kostnadskontroll
Styringsparametre	-	-	-	-
Resultatmål/ delmål	-	-	Etablering av intern kontroll og risikostyring	God intern kontroll og risikostyring
Styringsparametre	-	-	-	-

Fokusområde: Gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet

Dette er et fokusområde som skiller seg formmessig fra de andre fokusområdene. Faktisk var verken gjennomføringen av NAV-reformen eller gjennomføringen av pensjonsprogrammet egne fokusområder i tildelingsbrevet for 2. halvår 2006, men hadde sine egne kapitler i dette. Fra og med tildelingsbrevet for 2007 opphørte ”Gjennomføring av NAV reformen” som eget

kapittel, og ble I stedet inkludert som et eget fokusområde under ”mål og resultater i 2007”. Senere i tildelingsbrevet for 2008 og for 2009 ble gjennomføringen av IKT-pensjonsprogrammet tilføyd dette fokusområdet. Selv om disse ble flyttet fra sine egne kapitler til fokusområde under tildelingsbrevens kapitler for mål og resultater, ble det ikke knyttet verken resultatmål, styringsparametre eller rapporteringskrav under dette fokusområdet. Det vil si, det stilles krav til rapportering og til hva det skal rapporteres på, men dette blir ikke eksplisitt kalt rapporteringskrav som under de andre fokusområdene. Man benyttet ikke terminologien med resultatmål eller delmål, styringsparametre eller rapporteringskrav. Rapportering blir heller ikke gitt gjennom samme forum som rapporteringskravene under de andre fokusområdene. Det vanlige var at rapporteringskrav skulle rapporteres om i en eller flere av virksomhetsrapportene (eller tertialrapportene) fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til AID. Under dette fokusområdet skulle imidlertid rapporteringen skje i forbindelse med særmøtene om NAV-reformen. Prosessen er da slik at Arbeids- og velferdsetaten rapporterer på gitte punkter i forkant av særmøtene, og så utarbeider AID en dagsorden for møtet med utgangspunkt i Arbeids- og velferdsdirektoratets rapport. For 2008 og 2009 skulle denne rapporteringen oversendes senest åtte virkedager før særmøte. Det eneste klare målet som kommer til uttrykk i dette fokusområdet, og som kan ligne et mål i en mål- og resultatstyringstankegang, er at det er satt ett mål om hvor mange fullverdige NAV-kontor som skal etableres hvert år.

Selv om det ikke uttrykkes eksplisitte resultatmål gis det føringer om hva Arbeids- og velferdsdirektoratet forventes å arbeide mot og ulike ting de skal oppnå. Mange slike føringer kunne teoretisk vært formulert som mål. I hvilken grad det har noen praktisk betydning om man i tildelingsbrevet eksplisitt kaller noe et resultatmål (eller delmål), eller om man i den løpende teksten benytter formuleringer som for eksempel ”Arbeids- og velferdsdirektoratet skal videreutvikle støttesystemer som gir en god arbeidsdeling mellom NAV-kontorer og forvaltningsenheter” (TB 2009:16) er likevel usikkert.

I intervjuene blir det hevdet at det kan være problematisk å knytte veldig konkrete mål og resultatkrav til en så stor omorganiseringsprosess som NAV-reformen, og at styringen således tar mer form av prosessstyringsaktiviteter¹⁷ hvor man følger rapporteringer i om utfordringer i forhold til gjennomføringen av NAV-reformen.

En forklaring på den spesielle styringen av gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet er knyttet til en risikoinnfallsvinkel. Det hevdes i intervju at det har

¹⁷ Nøyaktig hva som her menes med *prosessstyring* har jeg dessverre ikke fått klarhet i.

vært betydelig risiko knyttet til etableringen av pensjonsreformen, utformingen av IKT system og etableringen av den organisatoriske delen av Arbeids- og velferdsetaten. Dette har implisert at man har måttet følge nøye med på disse områdene. To stikkord for etatsstyringen hevdes således å være ”drift” og ”reform”.

Oppsummering

Perioden har vært preget av at det har vært en rekke endringer i terminologi og formuleringer i AIDs opplegg for mål- og resultatstyring slik dette kommer til uttrykk gjennom tildelingsbrevene. Dette er i intervju blitt forklart å ha sammenheng med ambisjonen om å forbedre sporbarheten mellom budsjettproposisjon og tildelingsbrev. I hvilken grad dette er en forbedring vil jeg ikke uttale meg sterkt om, men jeg ser ikke umiddelbart hvordan disse endringene skal ha gjort de to dokumentene mer integrert. Det kanskje viktigste poenget å merke seg i forhold til terminologi og formulering er at det som er tolket som eller kunne vært mål i realiteten ofte ikke er formulert som mål. Denne observasjonen har også Riksrevisjonen gjort (Tillegg 2 til Dokument 1 2009-2010:13) Dette kan nok ikke sies å passe godt med et mål- og resultatstyringsideal. Det er heller ikke alltid likefrem å skille mellom styringsparametre og rapporteringskrav. Noen ganger er styringsparametre fjernet, men inkludert i nye rapporteringskrav, og i andre eksempler er rapporteringskrav formulert likt styringsparametrene. Bruken av de to begrepene fremstår således ikke alltid konsist.

Selv om det har vært endringer i terminologi og formuleringer, er inntrykket at innholdet i målene, styringsparametrene og rapporteringskravene har vært relativt stabile over hele perioden. Det var flere endringer blant styringsparametre og rapporteringskrav enn for resultatmål, men i flere tilfeller er styringsparametre som er fjernet inkludert gjennom rapporteringskrav. Det vil si at det har vært noe mer aktivitet i form av omformuleringer etc. i fase 2 enn i fase 1. Selv om det har vært relativt liten endring i perioden, har det vært noen eksempler på justeringer av krav. Om man antar at disse er justert på bakgrunn av resultatinformasjon er det en indikasjon på kobling mellom fase 4 og fase 1 og 2. Et noe pussig moment er at det har vært en del små omformuleringer av mål og styringsparametre, men relativt lite endring av innhold når det kommer til fokusområder og resultatmål. Dette er pussig fordi det i intervjuer er hevdet at det har vært lite diskusjon om formuleringer, men mer om hva som skal prioriteres, dvs. om noe bør prioriteres sterkt nok til å være med i tildelingsbrevet eller ikke. Samtidig mener alle at deres innspill blir lyttet til og som oftest tatt til følge. Dette høres bra ut med tanke på et lavt konfliktnivå og konsensus, men man kan da stille seg spørsmål om man prioriterer hardt nok?

Om jeg skal sammenligne fokusområdene, vil jeg først peke på at det virker som om fokusområdet "Arbeidsretting" skiller seg ut i forhold til de andre fokusområdene ved at dette har det mest fullstendige opplegget for mål og resultatstyring. Det har flere resultatmål, og alle disse bortsett fra det siste for 2009 har tilknyttede styringsparametre og rapporteringskrav. Det er også både outcome-baserte mål og outcome-baserte styringsparametre under dette fokusområdet. Til sammenligning var det under fokusområdet "inntektssikring" to resultatmål som begge måler output, og det var i liten grad knyttet styringsparametre til disse. Om en antar at fokusområde i "arbeidsretting" i stor grad representerer området gamle Aetat hadde ansvar for, og at "inntektssikring" i stor grad representerer område tidligere RTV hadde ansvar for, er det grunn til å spekulere i om arv fra tradisjonene i disse gamle etatene kan forklare dette skillet. Som det tidligere er blitt nevnt, har det fra respondent blitt hevdet at det første tildelingsbrevet bar preg av å være en sammenstilling av mål og resultatkrav som lå i de tidligere etatene, og at det senere hadde vært en gradvis prosess for å få tildelingsbrevet mer integrert. Det er mulig det har vært en slik gradvis prosess, men denne er i så fall ikke veldig tydelig. Tolkningen er således at forutsetningene og tradisjonene for styring i de gamle etatene fortsatt ligger til grunn for styringen av Arbeids- og velferdsetaten innenfor de områdene som mest tydelig kan sammenlignes med de tidligere etatenes arbeidsområder. Dette innebærer også at sterk regelstyring innen ytelsesområde kan være en forklarende faktor for hvorfor mål- og resultatstyringen ikke er like tydelig under fokusområdet "Inntektssikring".

Videre er det i alle de tre neste fokusområdene presentert resultatmål uten styringsparametre. Mest utpreget er i så måte fokusområdet "kostnadseffektivitet og kontroll", som har tre resultatmål hvert år, men kun styringsparametre til ett av resultatmålene i 2009. For fokusområdet "gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet" er det ikke resultatmål eller styringsparametre i det hele tatt. Om det er rapporteringskrav under dette fokusområdet er mer en definisjonssak. Det er således et klart inntrykk at opplegget for mål og resultatstyring i svært varierende grad er benyttet slik det er tenkt ovenfor de ulike fokusområdene. Det er imidlertid spekulert i om dette kan være et resultat av ulike forutsetninger og tradisjoner for styring for de ulike fokusområdene, og at de i ulik grad er styrt gjennom parallelt fungerende styringssystemer.

Om en skal diskutere typen mål og resultatindikatorer, er flertallet av både resultatmål og styringsparametre output-baserte. Således ser det ut til at systemet best karakteriseres som som "managing for outputs". Det er altså mest aktivitetsstyring, noe som passer med "make the managers manage", men ikke "let the managers manage". En mulig årsak er som nevnt at

politisk ledelse ofte er virkemiddelorientert. Det kan være ulike logikker i forhold til politisk og administrative mål. Et eksempel som ble brukt er kvalifiseringsprogrammet, hvor det fra politisk hold er veldig viktig at man fyller et visst antall plasser, mens de reelle resultatene av programmet hevdes å ikke kunne sees før om flere år.

Et annet moment som er verdt å merke seg i forhold til kategoriseringen av output og outcome, er at det virker som om styringsparametre under resultatmål som er basert på outcome har en tendens til å også måle outcome, mens styringsparametre under resultatmål som måler output har en tendens til å måle output. En slik sammenheng tolker jeg slik at den bygger oppunder en forventning om sammenheng mellom fase 1 og fase 2.

Det har i intervju blitt hevdet at de styrende nok har vært litt tilbakeholdne med å kreve for mye av Arbeids- og velferdsetaten, men at de samtidig har fulgt ekstremt årvåkent med. Denne forsiktige tilnærmingen har nok sammenheng med at Arbeids- og velferdsetaten er en ny etat, og under en omfattende reform. Dette reformaspektet er med på å gjøre denne etatsstyringen noe spesiell. Dette fordi man har delt opp etatsstyringen i en styring av *drift*, som i stor grad forsøker å belage seg på tradisjonell etatsstyring, og på styring av *reform*, som blir beskrevet som en form for prosessstyring. Man har altså ment at det var hensiktsmessig å ha en noe spesiell tilnærming til etatsstyringen av Arbeids- og velferdsetaten under perioden med reform, men har ambisjon om en mer tradisjonell eller ”ordinær” etatsstyringsprosess i fremtiden når den organisatoriske delen av reformen er gjennomført.

Når det gjelder eksterne forholds innvirkning på styringsdialogen kan det nevnes at det gjennom intervjuene kom frem at finanskrisen har gitt et noe endret fokus og ressursfordeling fra strukturledighet til konjunkturledighet. Man hadde ingen klare og entydige indikasjoner på dette, men man har sett en litt lavere tiltaksgjennomføring for utsatte grupper enn før finanskrisen. Samtidig var man bevisst på dette, og at en slik fokusendring kan være til fortrengsel for utsatte grupper.

Selv om politisk ledelse er interessert i å følge oppfølgingen av Arbeids- og velferdsetaten, er inntrykket at politisk ledelse ikke tar del i eller benytter mål- og resultatstyringssystemet aktivt. Prosessene i mål- og resultatstyringen er i hovedsak administrative prosesser som tas hånd om av embetsverket. En slik observasjon må imidlertid, som alle andre funn, leses ut i fra studiens fokus på den tekniske gjennomføringen og i lys av studiens datagrunnlag.

6. Resultatmåling, resultatrapportering og resultatstyring

Dette kapittelet vil som tittelen antyder ta for seg hvordan resultater blir målt i Arbeids- og velferdsetaten, hvordan Arbeids- og velferdsdirektoratet rapporterer de målte resultatene til AID, samt hvordan AID benytter den resultatinformasjonen de får. Resultatmåling og resultatrapportering representerer det jeg i oppgaven kaller fase 3, mens AIDs (og de andre departementenes) bruk av resultatinformasjon representerer fase 4. Dette er interessant i forhold til det teoretiske rammeverket av flere grunner. Blant annet vil det skape et grunnlag for å vurdere om det er tett eller løs kobling mellom de ulike fasene til Lægroid, Roness og Rubecksen(2008), og det vil kunne vurderes i hvilken grad det finnes et sofistikert system for resultatmåling og rapportering i forhold til Bouckaert og Halligans (2008) typologi.

Kapittelets struktur følger kapittelets overskrift. Først behandles resultatmåling og dens betydning. Deretter vil resultatrapporteringen bli beskrevet. Her tar jeg først utgangspunkt i bestillingene av rapportering, før jeg videre tar for med virksomhetsrapportene fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til AID og rapportering i forbindelse med ulike møter. Siste del av kapittelet tar for seg måten resultatinformasjon blir fulgt opp gjennom møter, nye tildelingsbrev og andre former for oppfølging av resultatinformasjonen.

Resultatmåling

Å skrive om resultatmåling viste seg å være vanskelig. Dette er nok det emnet oppgaven har minst empiri om. Dette er imidlertid ikke så unaturlig med tanke på fokuset i studien. Denne oppgaven fokuserer i hovedsak på relasjonen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet, dvs. departements- og direktoratsnivå. Mye av det man ønsker å måle, være seg output eller outcome, foregår imidlertid på lokalt nivå, og målingen må således starte der. Mye av det jeg presenterer her baserer seg således på oppfatninger fra mine respondenter som ikke har sitt arbeid på lokalt nivå. Samtidig er personene på dette nivået som faktisk kan benytte informasjon basert på resultatmåling i styringen av Arbeids- og velferdsetaten, og deres oppfatning og bruk av de målte resultatene er således relevant.

Arbeids- og velferdsetaten registrerer mer informasjon og statistikk enn det departementet ber om. Siden Arbeids- og velferdsdirektoratet har et selvstendig ansvar for å følge med på de tingene de har ansvar for, vil de følge med på et mer detaljert nivå enn det departementet gjør. Det hevdes at Arbeids- og velferdsetaten har et godt apparat for registrering av informasjon og et godt statistikkmiljø. På den andre siden er man usikker på

om departementet har informasjon om de rette tingene. Dette er det flere grunner til. Det er for eksempel ennå ikke helt klart hva som er hensiktsmessige mål- og resultatindikatorer. Det er ikke sikkert etatens systemer i utgangspunktet evner å levere den informasjonen en kanskje skulle ønske seg. Målene som er satt er således til en viss grad tilpasset tilgjengelig statistikk og informasjon. Endringer i mål og resultatindikatorer bør derfor være gjennomtenkte, og utarbeidet i dialog, siden disse vil kunne fordre store omlegginger i systemer for registrering av data osv. I forhold til dette kan det nevnes at selv om resultatinformasjon kan være av verdi både for politikere, embetsmenn og befolkningen er ikke slik resultatinformasjon kostnadsfri (Bouckaert og Peters 2002:360). Man må foreta en kostnad-nytte analyse for å se om nytten av å kreve en mer eller annen informasjon vil overstige kostnadene.

Det foregår et arbeid i Arbeids- og velferdsetaten om utvikling av et nytt såkalt datavarehus. Her er det meningen at viktig informasjon skal bli registrert. I dette arbeidet er departementet mer med enn tidligere, slik at man finner løsninger for registrering som kan gi bedre styringsinformasjon for departementet.

Jeg tillater meg å kort utvide perspektivet litt fra mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten, til en ambisjon om en mer enhetlig mål- og resultatstyring for Arbeids- og velferdsforvaltningen som helhet. Problematikk rundt resultatmåling er en av utfordringene partene står overfor i arbeidet med å utvikle et sett av felles mål og resultatindikatorer for områder som stat og kommune har felles. Skal man finne felles mål og styringsparametre for målgrupper der stat og kommune har et felles ansvar, fordrer dette at man kan måle og rapportere på disse i begge linjer. Arbeids- og velferdsetaten har allerede systemer hvor statistikk blir registrert i NAV-kontorene og rapportert oppover til Arbeids- og velferdsdirektoratet for videreformiddlig hele veien opp til politisk ledelse. Med unntak av noen tall om for eksempel kvalifiseringsprogrammet, blir det ikke samlet statistikk fra den kommunale delen av NAV-kontoret. Hver enkelt kommune kan ha sitt eget system og sitt eget fokus på mål og resultatrapportering (eller de har andre systemer), og siden kommunene er autonome, er det vanskelig å skulle "pålegge" de å registrere og rapportere på informasjon for staten. KOSTRA er et system for kommune-stat rapportering. Dette er et svært omfattende system, men denne rapporteringen er bare årlig, og med opp mot et halvt års bearbeiding av tallene kan man risikere å benytte tall som er over ett og et halvt år gamle. KOSTRA er således lite egnet som verktøy i en etatsstyringsprosess.

I tillegg til problemer med selve målingen er det usikkerhet om hva som er det endelige målet med et slike felles mål og resultatindikatorer. Skal det være et verktøy for leder av NAV-kontoret, skal det aggregeres til nasjonalt nivå for å følge med på også det

kommunale arbeidet? Her kan det være interessekonflikter ved at stat sannsynligvis ønsker å se dette aggregert, mens den enkelte kommune er mer interessert i lokal resultatinformasjon.

Resultatrapportering

Her vil jeg ta for meg rapporteringen Arbeids- og velferdsdirektoratet oversender AID. Denne rapporteringen kan ta flere former. Den vanligste og mest omfattende rapporteringen skjer gjennom de såkalte virksomhetsrapportene og gjennom rapportering i forkant av, og som grunnlag for særmøtene. Rapportering kan imidlertid også skje i andre former utenom disse to mer jevnlig typene for rapportering. Jeg vil nå først ta for meg rapporteringsbestillingene, det vil si hva slags rapportering AID ønsker, og hvordan denne skal formidles. Deretter vil det bli en beskrivelse av rapporteringen i virksomhetsrapportene og vedleggene til disse. Så vil noen viktige kjennetegn ved rapporteringen til særmøtene presenteres.

Bestillinger gjennom tildelingsbrev og andre forum

Kravene til rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet blir stilt i tildelingsbrevet for Arbeids- og velferdsdirektoratet. Det er et eget kapittel i hvert av tildelingsbrevene hvor det gis føringer om rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. For 2. halvår 2006 skulle det rapporteres kvartalsvis, mens det i resten av perioden skulle rapporteres tertialvis. Rapportering skulle i følge tildelingsbrevet skje gjennom virksomhetsrapporter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Virksomhetsrapporten for den siste rapporteringsperioden av hvert år blir kalt årsrapporten. Virksomhetsrapportene skulle foreligge senest den 10. i den andre måneden etter utløpet av perioden det skulle rapporteres på.

Rapporteringen i virksomhetsrapportene skulle basere seg på opplegget for mål og resultatstyring som i alle tildelingsbrevene har sitt eget kapittel. Dette vil si at det i virksomhetsrapportene skulle rapporteres på de enkelte fokusområder, resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav. Det er imidlertid ikke alle resultatmålene som skulle rapporteres på i samtlige virksomhetsrapporter, og det var kun årsrapporten som skulle omfatte rapportering på samtlige resultatmål. Det var imidlertid noen unntak. På noen særskilte områder ble det bedt om månedlig rapportering. I 2009 skulle det for eksempel rapporteres månedlig på restansesituasjonen i etaten, kvalifiseringsprogrammet, samt utviklingen på arbeidsmarkedet. Imidlertid kan man registrere at det blir bedt om at rapporteringen skal basere seg på fokusområdene, resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav. Dette peker i retning av at fase 3 er ment å fungere slik denne er skissert i teorikapittelet, og at fase 3 er tett knyttet til fase 1 og 2.

Det kommer også bestillinger om rapportering eller justeringer av rapporteringskrav i forbindelse med ulike saker i tillegg til tildelingsbrevet, gjennom for eksempel egne brev eller på møter. I referatene fra etatsstyringsmøtene er det lagt merke til at departementene ved flere anledninger ber Arbeids- og velferdsdirektoratet å redegjøre for saker i senere rapporter. Dette kan både være forespørsel om mer detaljert rapportering enn det som allerede er gitt, eller det kan være rapportering i forhold til tema som tidligere ikke er tatt opp i for eksempel tildelingsbrev. Således vil NAVs rapportering ikke bare bygge på tildelingsbrevene, men også på rapporteringskrav stilt gjennom etatsstyringsmøter. Det er økonomistaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet som har ansvaret for å koordinere og sammenfatte rapportering fra fagavdelingene i virksomhetsrapportene. De har ansvar for at departementet får rapportering på det de har bedt rapportering om. I noen tilfeller glipper denne kvalitetssikringen. I noen av disse tilfellene kan måten AID har foretatt bestillinger være en årsak til at dette glipper. Dette kan for eksempel være i tilfeller hvor bestillinger er foretatt utenfor de ordinære tildelingsbrevene eller eventuelt supplerende tildelingsbrev. I noen tilfeller blir det hevdet at bestillinger kan komme til faglige miljøer uten at de går gjennom økonomistaben i Arbeids- og velferdsdirektoratet eller VPA. Slike årsaksforklaringer kan i noen tilfeller være gjeldende om det var avvik mellom det som er rapportert og det departementet forventet.

Virksomhetsrapportene

Virksomhetsrapportenes struktur varierer noe, men det har gjennomgående vært en ambisjon å basere strukturen på opplegget for mål- og resultatstyring i tildelingsbrevene. Det er således relativt enkelt å sammenstille virksomhetsrapportene med fokusområdene, resultatmålene, styringsparametrene og rapporteringskravene. Nøyaktig hvor god denne strukturen er varierer imidlertid fra virksomhetsrapport til virksomhetsrapport.

Det er ikke uvanlig at virksomhetsrapportene begynner med et sammendrag av rapporten, en vurdering av utviklingen på arbeidsmarkeder, overordnet vurdering av gjennomføringen av arbeids- og velferdspolitikken etc., før det går videre inn på rapportering på mål og resultater. Videre er det ofte mer rapportering enn den rapporteringen som går direkte på mål, styringsparametre og rapporteringskrav i tildelingsbrevet. Det er ofte vedlegg med virksomhetsrapportene som representerer omfattende rapportering av ulik art. De 7 vedleggene som følger med virksomhetsrapporten for 1. tertial 2009 teller for eksempel 94 sider. Dette er nesten like omfangsrikt som virksomhetsrapporten i seg selv (målt i antall sider), og til og med mer enn virksomhetsrapportene for de enkelte andre rapporteringsperioder. Årsrapporten for 2006 hadde ca 64 sider vedlegg, noe som er mer enn

selve årsrapporten i seg selv. Hvis man legger 2009 til grunn ser vi at det for 1. tertial var oversendt 195 sider til departementet i forbindelse med denne virksomhetsrapporten. I tillegg kommer rapportering i forkant av hvert enkelt særmøte i forbindelse med NAV-reformen, som det skulle være 4 av i 2009. Dessuten skulle det ifølge tildelingsbrevet rapporteres månedlig i 2009 på restansesituasjonen i etaten, kvalifiseringsprogrammet, samt utviklingen på arbeidsmarkedet. Dessuten kan det ha vært ytterligere særmøter eller kontaktmøter med rapporteringskrav som jeg ikke har oversikt over. Det er klart at om man legger første tertial 2009 til grunn har Arbeids- og velferdsdirektoratet omfattende krav til rapportering.

Selv om noen av vedleggene er interessante for oppgaven, er hovedfokuset lagt på virksomhetsrapportene, og spesielt den delen som går direkte på rapportering i forhold til tildelingsbrevens kapittel om mål og resultater. Noe av den videre drøftingen vil ta utgangspunkt i tabell 6.1. Det er imidlertid en rekke forhold som bør nevnes i forbindelse med denne tabellen. For det første er det begrenset informasjon som ligger i en slik kvantitativ tilnærming til omfanget i virksomhetsrapportene som denne tabellen gir. For det andre er det en rekke problematiske valg som måtte tas i forbindelse med utarbeidelsen av tabellen. Disse valgene gjør at man ikke må se på tallene i tabellen som entydig korrekte, men forholde seg til dem med en viss skepsis. På en annen side vil jeg mene at den likevel gir et godt utgangspunkt for å gjøre seg noen tanker om rapporteringen.

For å beskrive noen av problemene i forbindelse med utarbeidelsen vil jeg nevne noen eksempler. Noen ganger er det vanskelig å gjøre vurderinger om hvordan man skal kategorisere. Dette er løst ved at jeg har valgt en fast løsning på samme type valgsituasjoner. Dette skaper en konsekvent tolkning og kategorisering, men ikke nødvendigvis alltid den mest ideelle. Første eksempel tar utgangspunkt i tabell 6.1 og "Antall resultatmål rapportert på som andel antall mulige" under brukerretting for 2. tertial 2007. Her er et resultatmål "godt fornøye brukere" nevnt med overskrift 6.1 "Godt fornøye brukere", uten noen tekst under. Etter overskrift 6.1 går man rett til delpunkt 6.1.1 "Tjenester tilpasset brukernes behov-brukermedvirkning" som også er et resultatmål. Er det da rapportert på resultatmål "godt fornøye brukere"? Det skaper forvirring når det plutselig er rapportert på et resultatmål på under ett annet resultatmål. Her regner jeg likevel med "Godt fornøye brukere" som et rapportert resultatmål, siden det er nevnt med egen overskrift i rapporten. I andre tilfeller kan det i praksis være rapportert på et resultatmål uten at dette resultatmålet er eksplisitt uttrykket i virksomhetsrapporten. Da er det ikke registrert i tabellen. Resultatmål må ha et eget punkt for å bli registrert som rapportert. Dette kan gi upresise tolkninger, men jeg ser det ikke som hensiktsmessig at jeg skal lese rapportene og vurdere om jeg syntes innholdet kan relateres til

ett spesifikt resultatmål eller en styringsparameter dersom ikke dette er gjort klart i teksten. En slik fremgangsmåte vil fort bli meget normativ, og jeg har derfor valgt en mer systematisk tilnærming. Et eksempel på at dette er problematisk er at det i tabellen for 1.tertial 2008 og årsrapporten 2008 for "arbeidsretting/motvirke utstøting" bare er registrert 2 av 3 resultatmål. Det er imidlertid rapportert på styringsparametre under de "manglende" resultatmålene, og det er relativt opplagt noe rapportering på disse, men siden resultatmålene ikke er eksplisitt nevnt er de ikke registrert. Når det gjelder opptelling av sider har jeg telt med alle sider hvor fokusområdet er representert. Det vil si at i noen tilfeller kan 3 linjer på en ny side være registrert som en side. Det betyr at det gjennomgående for alle tall som representerer sidetall vil være en bias mot at det er noe høyere enn det faktiske antall sider om man hadde målt nøyaktig med antall linjer og ord.

I virksomhetsrapporten for 1. tertial 2007 ligger det et punkt som heter "God økonomikontroll" under avsnittet "brukerretting". "God økonomikontroll" er i tildelingsbrevet et resultatmål under fokusområdet "kostnadseffektivitet og kontroll". Dessuten står det ikke stort mer under "god økonomikontroll" enn at det er en økonomirapport lagt ved som vedlegg. Da oppstår to spørsmål i forhold til tabellen. Er det rapportert på "god økonomikontroll" og er det rapportert på fokusområde "kostnadseffektivitet og kontroll"? Her følger jeg min egen regel. Siden "god økonomikontroll" er nevnt med eget punkt eller overskrift regner jeg det som det rapportert på. En annen regel er at dersom det er rapportert på et resultatmål som ligger under et fokusområde i tildelingsbrevet, regnes dette fokusområdet som rapportert på uavhengig av om fokusområdet er nevnt eksplisitt i virksomhetsrapporten.

En slik opplisting av "problemer" med tabell 6.1 hjelpe med å underbygge noen av funnene fra den. Samtidig er det viktig med en slik forklaring for at lesere ikke skal legge for mye vekt på tallene. Men det tjener også å illustrere at virksomhetsrapportenes ambisjoner om å følge tildelingsbrevets disposisjon ikke er oppfylt 100 % til punkt og prikke. Da ville mange av disse problemene med utarbeidelsen av tabell 6.1 ikke eksistert.

Det første punktet i tabell 6.1 er omfanget på virksomhetsrapportene målt i antall sider. Det er et noe ujevnt mønster her, men det kan likevel se ut som om rapporteringen har økt noe i omfang over tid. Når det gjelder tallet for den første rapporten bør man tenke på at denne kom ganske tidlig etter etableringen av NAV, og at dette var en kvartalsrapport i motsetning til de senere som rapporterer for hvert tertial. Andelen av antall sider rapportering på mål og resultater i forhold til resten av virksomhetsrapportene uten vedlegg ligger på ca halvparten gjennom hele perioden. I de fleste rapportene er andelen så vidt over 50 %. Det var således

mye rapportering som ikke går direkte på resultatmålene, styringsparametrene og rapporteringskravene i tildelingsbrevet.

Tabell 6.1 Kvantitativ registrering av en rekke faktorer i samtlige virksomhetsrapporter i den studerte perioden

Virksomhetsrapport	Virksomhetsrapportens antall sider uten vedlegg	Antall sider om mål og resultater (ikke NAV-reform)	Antall fokusområder rapportert på	Antall resultatmål rapportert på i andel av antall i TB	Antall vedlegg (i henhold til følgebrev)	Rapporteringsomfang per fokusområde:	Arbeidsretting / Motvirke utstøting: Antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Inntektssikring: Antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Sosial inkludering: Antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Brukerretting: antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel antall mulige	Kostnadseffektivitet og kontroll: antall sider	Antall resultatmål rapportert på som andel av antall mulige	Gjennomføring av NAV-reformen (...): Antall sider
3. kvartal 2006	14	9	2	4/12	4		8	3/3	1	1/2	-	-1	-	-3	-	-3	-
Årsrapport 2006	58	37	5	12/12	8		16	3/3	5	2/2	2	1/1	6	3/3	8	3/3	-
1. Tertial 2007	46	26	5	9/12	3		19	3/3	2	2/2	1	1/1	3	2/3	1	1/3	-
2. Tertial 2007	45	34	5	8/12	5		22	3/3	3	0/2	4	1/1	3	3/3	2	1/3	-
Årsrapport 2007	69	35	5	12/12	4		19	3/3	6	2/2	2	1/1	4	3/3	4	3/3	(2)
1. Tertial 2008	64	35	5	7/13	4		14	2/3	2	1/2	3	1/1	6	3/3	10	-4	2
2. Tertial 2008	79	27	5	9/13	7		13	3/3	6	1/2	2 +6	1/1	3	3/3	3	1/4	2
Årsrapport 2008	73	37	5	12/13	4		19	2/3	5	2/2	4	1/1	4	3/3	5	4/4	2
1. Tertial 2009	101	52	5	13/15	7		21	4/4	9	2/2	10	2/2	7	3/3	5	2/4	7

Bortsett fra 3. kvartal 2006 ble det rapportert på minst ett resultatmål under samtlige fokusområder i alle virksomhetsrapportene, med unntak av 3. kvartalsrapporten for 2006. Med samtlige fokusområdet mener jeg ikke inkludert ”gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet”. Det er riktignok noen sider om NAV-reformen i noen av rapportene, men det er som tidligere nevnt ikke spesifikke resultatmål, styringsparametre eller rapporteringskrav knyttet til dette fokusområdet. Det er ikke mål og styringsparametre under dette fokusområdet på samme måte som under de andre, og hovedtyngden av rapportering skjer i tilknytning til særmøter. Med unntak av rapporten for 3.kvartal 2006 er det i hver virksomhetsrapport rapportert på majoriteten av resultatmålene i tildelingsbrevet. I årsrapportene er det rapportert på alle resultatmålene. I tabell 6.1 står det imidlertid at det kun er rapportert på 12 av 13 resultatmål i årsrapporten for 2008. Dette er trolig et resultat av måten tabellen er utarbeidet på, og alle resultatmålene ble nok i rapportert på i praksis.

I forhold til de enkelte fokusområdene i tabell 6.1 er det for samtlige år mest omfattende rapportering på fokusområdet "arbeidsretting/motvirke utstøting", målt i antall sider. Det kan være flere grunner for dette. For det første er det ett av hovedmålene med NAV-reformen å få "flere i arbeid, færre på stønad". Dette skulle tilsi at det er ansett som viktig å følge utviklingen under dette fokusområdet. Dessuten er det som tidligere nevnt, særlig i tilknytning til forskjeller mellom tidligere Aetat og RTV, relativt sett gode muligheter for å praktisere mål- og resultatstyringsprinsipper innen politikkområdet arbeid.

Når det gjelder fokusområdet "inntektssikring" var det vesentlig mindre omfang på rapporteringen enn for "arbeidsretting/motvirke utstøting". Omfanget varierte litt fra rapport til rapport, men det kan se ut som det var en liten øking over perioden samlet sett. Det var to resultatmål for dette fokusområdet. Det varierte litt med tanke på om alle resultatmål var nevnt eller ikke, men i flesteparten av rapportene var begge representert.

Fokusområdet "sosial inkludering" hadde gjennom hele perioden bortsett fra 1.tertial 2009 et relativt lavt omfang av rapportering, men det ene resultatmålet var rapportert på i alle rapportene for 2007 og 2008. I 1.tertial 2009 var det en markant økning i omfanget på rapporteringen. Dette kan nok forklares med at det for 2009 var ytterligere ett resultatmål for dette fokusområdet. Det nye resultatmålet " Bidra til å avskaffe fattigdom og redusere økonomiske og sosiale forskjeller" stod for 8 av disse sidene. Dette ble det også tidligere rapportert på under betegnelsen "langsiktig mål", men dette var rapportert på under eget punkt for "levestandard" på andre steder i rapporteringen. Fra 2009 var dette målet innarbeidet som resultatmål under det tidligere "fokusområdet sosial inkludering som nå ble hetende "levestandard og sosial inkludering". Derfor var dette resultatmålet nå rapportert på under dette fokusområdet.

Brukerretting var et fokusområde det ble rapportert på med relativt jevnt omfang i den studerte perioden, og det ble stort sett rapportert på samtlige av fokusområdets resultatmål. I noen tilfeller skal det imidlertid nevnes at det kunne være "rapportert" at det ikke fantes noen nye brukerundersøkelser. Således kan man diskutere i hvilken grad det er å rapportere på brukertilfredshet. Det var derimot mer varierende karakter på rapporteringen i forhold til fokusområde "kostnadseffektivitet og kontroll". Her varierer både rapporteringsomfang, antall resultatmål og rapporteringens karakter gjennom hele perioden.

Rapporteringen på styringsparametre er mer omfattende enn den ut i fra en ren teknisk vurdering kunne vært. På styringsparametre av typen "andel ordinære arbeidssøkere som går til arbeid" oppgis det for eksempel mer enn bare et konkret tall for dette i rapporten for 3. kvartal 2006. Det blir også gjort sammenligninger med tidligere tall, samt vurderinger om

utvikling, kommentering av NAVs innsats og vurderinger på området etc. En naturlig konsekvens av at resultatmål og styringsparametre i en del tilfeller måler outcome, er at det også rapporteres en del om outcome.

Samtlige av virksomhetsrapportene har vedlegg, og disse kan gi relativt omfattende mengder rapportering. Typiske vedlegg er tertial eller årsrapport fra internrevisjonen i NAV, Rapport om status på måloppnåelse for IA-avtalen, om anmerkninger fra Riksrevisjonen og oppfølging av disse, risikovurderinger etc. Ulike vedlegg med risikovurderinger gjort av NAV utgjør vedlegg som er spesielt interessante for oppgaven. Jeg vil trekke frem to av disse vedleggene for å eksemplifisere slike rapporter om risikovurderinger. Vedlegg 2 til virksomhetsrapporten for 2. tertial 2007 omhandler risikobilde for Arbeids- og velferdsetaten, og er en overordnet risikovurdering per september 2007. Her identifiserer NAV selv åtte overordnede risikoer som de videre vurderer ut i fra sannsynlighet for at de kan inntreffe, og de eventuelle konsekvenser de ulike risikoene kan medføre. Dette er interessant i seg selv, men i forhold til oppgavens problemstilling er det spesielt interessant å merke seg at de videre forsøker å knytte hver enkelt risiko opp mot hovedmål og resultatmål i tildelingsbrevet for 2007. Det anerkjennes at risikoene ofte vil ha implikasjoner for flere enn ett hovedmål eller resultatmål, men det forsøkes likevel å anta de viktigste koblingene mellom ulike risikoer og ulike hovedmål og resultatmål. Det NAV omtaler som hovedmål samsvarer med det som er kalt fokusområder i tildelingsbrevet, og støtter opp under den tolkningen som tidligere i oppgaven er gjort om at "fokusområdene" i en mål- og resultatstyringsretorikk er å regne som hovedmål. Denne koblingen mellom risiko, hovedmål og resultatmål blir ikke gjort for fokusområdet om gjennomføringen av NAV reformen. Dette hevdes å være fordi tilbakemeldinger om vurdering av risiko i forhold til denne rapporteres fortløpende gjennom særmøter. Dette legger seg inn i rekken av tilfeller som illustrerer hvordan fokusområdet som omhandler gjennomføringen av NAV-reformen behandles noe ulikt de andre fokusområdene.

Vedlegg 4, del 2, til virksomhetsrapporten for 1. tertial 2008 er også spesielt interessant i forhold til oppgavens problemstilling. Her gis det en overordnet risikovurdering i forhold til hvert enkelt av styringsparametrene fra tildelingsbrevet for 2008. Hver enkelt styringsparameter får "merkelappen" rød, gul eller grønn i forhold til grad av risiko. Disse skal gi et bilde for hvor stor sannsynlighet det er for at risikoer vil oppstå som kan medføre avvik fra mål. Rød risiko representerer overveiende sannsynlighet for at slike risikoer inntreffer, gul for middels sannsynlighet, og grønn representerer overveiende sannsynlighet for at mål nås.

Slike vedlegg er også lagt ved andre virksomhetsrapporter. Disse vedleggene viser at departementet ikke bare får informasjon om hvilke resultater som allerede er oppnådd på de ulike resultatmål og styringsparametre, men også prediksjoner for hvilke resultater man kan forvente å oppleve frem i tid. Når risikovurderinger blir knyttet til mål og resultatindikatorer på denne måten vil eventuell resultatstyring ikke bare kunne belage seg på resultater, men også på forventninger fra faginstans. Dette er et aspekt det kan være hensiktsmessig å merke seg. Samtidig utgjør nok slike risikovurderinger fra Arbeids- og velferdsetaten en arena de kan bruke til å påvirke sine egne føringer i styringsdialogen. Om Arbeids- og velferdsdirektoratet i en risikovurdering argumenterer noe ikke bør gjennomføres, så er dette noe man som etatsstyrer må lytte til, og det blir beskrevet som ganske kraftige saker om man som etatsstyrer setter seg over slike bedømmelser fra faginstans.

Rapportering til særmøter om gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet

Det er ofte flere og til dels omfattende vedlegg knyttet til referatene fra de enkelte særmøtene om NAV-reformen. Dette kan være alt fra interne rapporter i NAV, rapport fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til AID om diverse planer og veiledere, til Arbeids- og velferdsdirektoratets power-point presentasjoner under møtene. Gjengangere er ofte statusrapport for Endringsprogrammet og for IKT basisløsning, samt statusrapport for NAV-reformen. Statusrapport for gjennomføringen av NAV-reformen er omtalt i tildelingsbrevet under fokusområdet ”gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet”. Denne rapporten skal oversendes AID senest 8 dager før møtet, og AID skal på grunnlag av rapporten sette dagsorden for møtet. Videre er det i tildelingsbrevet en punktvis oppramsing av hva rapporten må inneholde. Med statusrapporten og andre vedlegg er det således en ganske omfattende rapportering i forkant av de enkelte særmøtene om NAV-reformen. De neste avsnittene vil imidlertid vise en interessant dialog mellom departementene og Arbeids- og velferdsdirektoratet om kvaliteten på rapporteringen til møtene.

Gjennom innkallingen til særmøte 13.2.2007 henviser AID til tildelingsbrevet for 2007 punkt 3.6 om hvordan de ønsker rapportering i forbindelse med gjennomføringen av NAV-reformen. Direktoratet svarte på møtet at de hadde som målsetning å rapportere i henhold til tildelingsbrevets opplegg til neste særmøte 28.2.2007. På det neste særmøtet, 28.2.2007, innledet departementet med å påpeke at rapporteringen fra direktoratet ikke var som avtalt på møtet 13.februar. Departementet mente at bare to av syv saker på dagsorden for særmøtet hadde blitt rapportert på i tilstrekkelig grad. Det ble pekt på at slik manglende og mangelfull

rapportering vanskeliggjør departementets styring og mulighet for å drøfte viktige saker på særmøtet. Det skulle således gjøres en rekke endringer i rapporteringen til det neste møte den 28.3.2007. Som vedlegg til protokollen fra 28.2.2007 ligger også to notater med kommentarer fra Rambøll Management og BDC. Særlig Rambøll Management påpeker svakheter ved rapporteringen fra NAV til departementet i forkanten av møtet. De peker på en rekke mangler og mener at rapporten samlet ikke gir et overordnet bilde som de mener departementet har behov for i styringsdialogen. For øvrig vet jeg svært lite om hvor aktive disse kvalitetssikrerne er og hva de gjør. Disse to notatene er eneste sporet jeg har etter de, bortsett fra at respondenter har påpekt at man har eksterne ”kvalitetssikrere”.

På det påfølgende møtet den 28.3.2007 innledet departementet imidlertid igjen med å peke på mangelfull rapportering fra direktoratet. Rapporteringen ble ikke ansett å være tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om NAV-reformen var gjennomført i tråd med planen samlet sett. Det ble også påpekt på at den mangelfulle rapporteringen ble mer bekymringsfull over tid, samt at departementet mente de ikke hadde fått presentert informasjon som var nødvendig for å styre effektivt. Det ble gitt noe ytterligere informasjon fra direktoratet på møtet, men departementet mente denne informasjonen ikke var tilstrekkelig for å bedømme om gjennomføringen av NAV-reformen gikk etter planen. Departementets misnøye med rapporteringen førte til at man avlyste det neste planlagte særmøtet. Begrunnelsen var at man anså det å være lite realistisk at direktoratet ville heve kvaliteten på rapporteringen opp på et nivå som tilfredsstilte departementets behov innen neste planlagte møte. Det skulle før neste gjennomførte møte være en prosess mellom departementet og direktoratet angående rapporteringens form og innhold.

På det neste avholdte særmøtet innledet departementet med å påpeke at rapporteringen i forkant av dette særmøtet gav bedre grunnlag for å vurdere gjennomføringen av NAV-reformen enn tidligere rapportering, men at det fortsatt var noen mangler. Også direktoratet påpekte selv at det var visse mangler i rapporteringen. Det ble senere fra departementet presentert en punktvis skissering av hvordan rapporteringen burde legges opp. Denne skulle følges opp til neste møte.

Etter et hopp i tid kan man imidlertid lese av referat fra særmøte holdt 26.9.2007 at departementet roser rapporteringen til møtet. Det er kun mindre påpekninger i forhold til rapporteringen, og det virker som om rapporteringen til særmøtene omsider hadde funnet en form AID var fornøyd med.

Denne prosessen med utvikling av rapportering til særmøtene som er beskrevet i de siste fire avsnittene illustrerer at rapportering kan være problematisk, men også at god rapportering ansees som viktig fra AIDs side.

Resultatstyring og oppfølging

Temaene resultatstyring og oppfølging blir her forsøkt dekket gjennom å vise til oppfølgingsaktiviteter gjennom de ulike møtene, endringer i tildelingsbrev, samt gjennom en litt mer generell drøftelse om bruken av resultatinformasjon. Det kan være uklart om disse møtene har en mer naturlig plass i fase 1 og 2, siden disse vil kunne være en arena hvor man diskuterer og utvikler mål eller formidler styringssignaler. På en annen side syntes utviklingen av mål å ha sin hovedarena i prosessen rundt utviklingen av tildelingsbrevet. Jeg syntes møtene er mer naturlig å karakterisere som en oppfølgingsarena. Et enkelt argument for dette er at etatsstyringsmøtene følger opp hver enkelt tertialrapport, og at det rapporteres i forkant av særmøter. Mønsteret er således at Arbeids- og velferdsdirektoratet først rapporterer til møtene, og så følger man opp rapporteringen i møtene, ergo oppfølging.

Etatsstyringsmøtene

Etatsstyringsmøtene tar utgangspunkt i virksomhetsrapportene, og det holdes således et etatsstyringsmøte i etterkant av oversendelsen av hver enkelt virksomhetsrapport. Det skulle således avholdes kvartalsvise etatsstyringsmøter for 2. halvår 2006, og tertialvise etatsstyringsmøter for den resterende perioden. En gjenganger på agendaen for disse møtene er diskusjon vedrørende Arbeids- og velferdsetatens måloppnåelse for rapporteringsperioden. Dette er selvsagt spesielt interessant i forhold til problemstillingen. Andre temaer som ofte går igjen er Riksrevisjonssaker, risikobilde for Arbeids- og velferdsetaten, sykefraværsoppfølging, kvalifiseringsprogrammet, samt internrevisjon og regnskapstemaer.

Et eksempel på diskusjon av måloppnåelse kommer i referat fra etatsstyringsmøte (22.11.2006) påfølgende virksomhetsrapporten for 3. kvartal 2006. Her var det som første sak viet oppmerksomhet på etatens måloppnåelse, og hvert enkelt resultatmål under fokusområdet "arbeidsretting" ble orientert om fra direktoratets side. Det var for eksempel synkende ledighet, og således også færre arbeidssøkere som fulgtes opp, noe som frigjorde ressurser i etaten. Det var dessuten en svak økning i retning arbeid for mottakere av rehabiliteringspenger og attføringspenger. Departementet tok orienteringen til etterretning. Selv om resultatene virket lovende, spurte departementet om ikke måloppnåelsen kunne vært enda bedre, det gode arbeidsmarkedet tatt i betraktning. Var direktoratet fornøyd, eller ville

man oppnå enda bedre resultater? Som tilsvaret hevdet direktoratet at det ville være vanskelig å isolere effekten av tiltak i forhold til eksterne effekter som gode forhold på arbeidsmarkedet. Direktoratets svar her kan direkte relateres til måleproblemer mellom output og outcome. Deres svar var her i realiteten at det var vanskelig å isolere effekten av deres output mot ønsket outcome. Departementet mente i lys av dette at direktoratet burde supplere sine analyser med kvalitative vurderinger av prosess og innhold. Videre ble det i møtet diskutert sykefravær, det ble rapportert om arbeidet med å utvikle strategier for oppfølging av etatens brukere, og det ble også orientert om direktoratets arbeid med å utvikle et rammeverk for risikostyring.

På det neste etatsstyringsmøtet (23.3.2007), påfølgende årsrapporten for 2006, kan det trekkes frem at en stor del av referatet omhandler saker under BLDs område. Det ble diskutert konsekvenser av nytt IKT-system for bidragssaker, utviklingen i antall klager på bidragsområdet, normtiden for fødsels- og adopsjonssaker i NAV utland, samt oppfølgingen av Riksrevisjonens forvaltningsrevisjon av kontantstøtten.

På det etatsstyringsmøte 22.6.2007 konstateres det at etaten samlet sett hadde god måloppnåelse for de første fire månedene i 2007 til tross for at etaten er inne i en periode med omfattende reformarbeid. I forhold til dette hevdet imidlertid direktoratet at det fremover kunne bli utfordrende å opprettholde disse resultatene som en følge av endringstrykket etaten på den tiden stod ovenfor. Som en særlig stor utfordring ble arbeidet med å følge opp og yte innsats ovenfor ulike målgrupper nevnt. I forhold til dette ønsket departementet en utdypende risikovurdering i forhold til måloppnåelse for etatens virksomhet til et senere møte. Videre ble det presisert fra departementets side at det var viktig å etablere nødvendige tiltak for å redusere faren for redusert måloppnåelse. Videre ble det redegjort fra direktoratet om måloppnåelse sett opp mot opplegget i tildelingsbrevet for 2007. Særlig oppmerksomhet ble ifølge referatet rettet mot utviklingen i gjennomsnittlig antall dager fra godkjent handlingsplan til første tiltak for yrkeshemmede. Dette er en styringsparameter, riktignok i samme ordlyd kun for 2. halvår 2006 og ikke 2007, men likevel et eksempel på at resultatinformasjon for styringsparametre blir diskutert på etatsstyringsmøte.

Ut fra referatet fra etatsstyringsmøtet (7.3.2008) etter årsrapporten for 2007 virker det som om mye tid er viet gjennomgang av måloppnåelse for 2007. Det pekes på at temaer i kursiv ble viet særskilt oppmerksomhet i møtet. Eksempler er ”høy overgang til arbeid” (resultatmål), ”andel unge i alderen 20-24 år med ledighet over 3 måneder som har fått oppfølging” (styringsparameter, oppfølgingsgarantien), og ”rask utbetaling av økonomiske ytelser (styringsparameter under resultatmål ”inntektssikring”). Et interessant moment

kommer frem under diskusjon av resultatmålet ”sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering”. Det pekes på at styringsparameteren ”gjennomsnittlig sum av saksbehandlingstid og leveransetid for hjelpemidler i dagliglivet og avvik fra normtider” har et etatsinternt mål om at 75 % skulle leveres innen 3 uker, mens resultatet for 2007 var 69 %. Her gikk man så inn på årsaksforklaringer, og det kom frem at det var situasjoner der hjelpemidler måtte skaffes som var problemet (”skaffvarer” er begrepet som brukes). Lagervarer hadde et resultat for 2007 på 92 % inne 3 uker. Således stilte departementet spørsmål om det gikk an å gjøre noe med prosessen med bestilling og/eller levering av hjelpemidler. Direktoratet mente at noe av problemet lå i avtalene med leverandører, og at man således ville ta hensyn til dette ved revurdering av avtalene. Denne dialogen viser flere interessante momenter. For det første finnes det etatsinterne mål, og ikke bare spesifikke topp-down krav i tildelingsbrevet. For det andre drøftes slike tallresultater i etatsstyringsmøtene, og at de blir aktivt fulgt opp.

Det kom også frem en interessant dialog mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og Barne- og likestillingsdepartementet. BLD tar opp spørsmålet om saksbehandlingstid for barnebidrag. Den faktiske saksbehandlingstiden ble i årsrapporten oppgitt å være noe over normkravet, men direktoratet antydte i samme anledning at dette normkravet ble oppfattet å være strengt med tanke på disse sakenes kompleksitet. På etatsstyringsmøtet gjorde BLD partene oppmerksom på at de hadde registrert NAVs formening om kravet, og at de var villig til å vurdere det. De ønsket likevel mer dokumentasjon om årsakene til at saksbehandlingstiden hadde ligget over normkravet. Dette eksemplet illustrerer at man har en styringsdialog hvor NAV kan komme med innspill, og at man sammen skal komme frem til hensiktsmessige mål eller krav, selv om det er departementsnivået som tar den endelige avgjørelsen.

Ved vurderingen av måloppnåelse for første tertial 2008 på etatsstyringsmøtet (27.6.2008) ble måloppnåelsen vurdert som bra på noen områder, og mindre bra på andre. Det var nå blitt en økt saksbehandlingstid for flere stønadstyper, og restansene hadde begynt å bygge seg opp. Arbeids- og velferdsetaten hadde hatt problemer med å innfri egne etatsinterne normtidskrav ovenfor blant annet uføreytelser, barnebidrag og utenlandssaker, og det var lavere aktivitet enn forutsatt på ordninger for sykefraværsoppfølging og på kvalifiseringsprogrammet. Dessuten viste Arbeids- og velferdsetatens egne brukerundersøkelser at personbrukere var noe mindre fornøyd med service fra Arbeids- og velferdsetaten enn den de hadde vært i forhold til service fra de tidligere Aetat og RTV. Måloppnåelsen var med andre ord noe svekket sammenlignet med tidligere. En mulig årsak til

denne svekkelsen ble knyttet til at Arbeids- og velferdsetaten var inne i en meget krevende fase med kontoretableringer, samtidig med at arbeidet med å tilrettelegge for innføringen av innholdsreformene var påbegynt. Med innholdsreformene menes endringer av tiltak og virkemidler, arbeidsmetodikk og samhandling med bruker. Som et resultat av dette ba departementet Arbeids- og velferdsetaten om å vurdere en rekke alternative løsninger for den svekkede måloppnåelsen. Disse alternativene gikk i hovedsak på omdisponering av ressurser og på effektivisering, men det mest interessant er at det blir foreslått som en mulig løsning å redusere resultatkrav, samt å redusere ambisjonene på enkelte områder.

I referatet fra etatsstyringsmøtet (24.10.2008) etter 2. tertial 2008 stiller AID spørsmål til Arbeids- og velferdsetaten om årsaken til at det ikke forelå statistikk for kartleggingsfasen for yrkesrettet attføring. På dette svarte Arbeids- og velferdsdirektoratet at slik forløpstatistikk var noe som måtte inngå i utviklingen av nytt Datavarehus. De hevdet også at på generelt grunnlag måtte resultatmål og krav under resultatmål ”motvirke utstøting/fremme tilbakeføring” bedres om man skulle fange opp forløpet i de enkelte saker. De viste også til at det skulle være et eget møte med AID om omlegging av statistikk for ordinære og yrkeshemmede arbeidssøkere.

Senere ble det på samme møte diskutert regnskapskvaliteten for Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og velferdsdirektoratet orienterte selv om at resultatene i forhold til regnskapskvalitet var dårlige, og dessuten at de var dårligere enn året før. Det ble så pekt på en rekke tiltak som var iverksatt for å bedre kvaliteten. AID var bekymret for slutføringen av regnskapet for 2008, og spurte Arbeids- og velferdsdirektoratet om det var behov for ekstern bistand. Arbeids- og velferdsdirektoratet vurderte om de skulle innføre ekstraordinære tiltak for tredje tertial for å sikre at de kom i mål. Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde vært og ville være i dialog med Riksrevisjonen i forbindelse med et krav om helhetlig regnskap, med det mål å utarbeide en felles forståelse av hva et slikt helhetlig regnskap innebert. Denne dialogen er interessant i forhold til Riksrevisjonens rapporter, og spesielt med tanke på at Riksrevisjonen i høsten 2009 ikke ville godkjenne regnskapet for 2008.

På etatsstyringsmøtet (26.6.2009) påfølgende virksomhetsrapporten for 1. tertial 2009 var det en interessant dialog vedrørende måling av resultater. AID luftet det som ble kalt et problem vedrørende normtid- og restansebegrepet som måling innen ytelsesforvaltningen. De ønsket å vite om Arbeids- og velferdsdirektoratet hadde kommet langt i å utarbeide en mer hensiktsmessig måling eller definisjon av saksbehandlingstider. På dette svarte Arbeids- og velferdsdirektoratet at de ville utvikle statistikk som viser andel behandlede saker innen en gitt frist, og at denne fristen skulle være ytelsesspesifikk. En slik ny definisjon håpet Arbeids-

og velferdsdirektoratet ville implementeres i løpet av 2010. De ba således AID om å vurdere hvilke ytelser departementet ønsket å sette konkrete krav til gjennom prosessen med tildelingsbrevet. Øvrige ytelser mente de ville kunne ha interne krav. I denne dialogen diskuteres utviklingen av nye målemetoder og således bedre styringsparametre. Det kan også virke som et eksempel på at styringsparametre er satt ut i fra hvilken statistikk som er tilgjengelig, og ikke ut i fra hva som ville vært ideelt. Det er således dialog om utvikling av ny statistikk, slik at denne kan tilfredsstille også AID.

Et tema som veldig ofte går igjen i referatene fra etatsstyringsmøtene er oppfølgingsgarantien for ledige i aldersgruppen 20-24 år. Oppfølgingsgarantien var ny for 2007, og det var stort fokus på dette fra politisk hold. AID spør på mange etatsstyringsmøter om hvorfor man har svak måloppnåelse på området, og de får stort sett de samme svarene hver gang. Arbeids- og velferdsdirektoratet peker på at mange faktisk ikke ønsker oppfølging og således ikke stiller til avtalte møter. Dessuten har man begrensede sanksjonsmuligheter ovenfor personer i denne gruppen, særlig med tanke på at disse som regel ikke er mottakere av dagpenger. Det hevdes at det er vanskelig med oppmerksomhet mot små grupper i tider med stor omstilling og omfattende utfordringer. Her er man nok i et dilemma som i intervjuene er omtalt i form av at det kan være problematisk å stille strenge krav ovenfor relativt små områder, siden dette kan gi for sterkt fokus på enkeltgrupper på bekostning av helheten. Samtidig som det er et politisk mål å være klare. Måloppnåelse her er også veldig aktivitetsbasert. Dette er nok også mest hensiktsmessig i en politisk kontekst, hvor det kanskje viktigste er at noe blir gjort.

Oppsummert er inntrykket at etatsstyringsmøtene er en arena hvor resultatinformasjon blir brukt. Her får Arbeids- og velferdsdirektoratet mer løpende og dynamisk tilbakemelding på rapportert resultatinformasjon enn gjennom eventuelle årlige endringer gjennom tildelingsbrevet. Det blir ikke bare styrt eller diskutert i forhold til måloppnåelse, men det er også dialog om utvikling av datagrunnlag/statistikk, målemetoder, indikatorer eller styringsparametre, formulering og justering av mål og krav, samt form og innhold i rapporteringen. Således kommer de fleste element av mål- og resultatstyringskonseptet til syne gjennom referatene fra etatsstyringsmøtene. Samtidig skal det understrekes at langt fra all dialog i etatsstyringsmøtene faller naturlig inn i opplegget for mål- og resultatstyring, og det er mange temaer og problemstillinger som blir drøftet som faller utenfor MRS systemet. Selv om det i stor grad kan diskuteres hvor teknisk og pragmatisk man gjennomfører MRS, virker det klart at en mål- og resultatstyringstankegang ligger som bakgrunn for styringen.

MRS kommer således kanskje klarere frem som en styringsfilosofi enn som et styringsverktøy i etatsstyringsmøtene.

Særmøter

Særmøtene omhandlet hovedsakelig gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet. Det bør imidlertid understrekes at det også var særmøter om andre temaer i den studerte perioden. Det innkalles til særmøter om man ønsker å diskutere et spesielt tema noe nøyere enn det man rekker i for eksempel etatsstyringsmøtene. Som eksempel kan det nevnes at BLD på etatsstyringsmøtet (22.6.2007) som fulgte etter virksomhetsrapporten for 1. tertial 2007 ønsket mer kjønnsbasert statistikk fra Arbeids- og velferdsetaten for deres ansvarsområder, og ville således vurdere behovet for særmøte om temaet. På et slikt møte, hvor det var BLD som tok initiativet, vil det være BLD som holder møtet, mens representanter fra AIDs administrasjon vil være til stede. Jeg har imidlertid kun hatt innsyn i referater fra særmøtene om NAV-reformen.

Fra referatene ser det ut til at en ganske vanlig prosedyre er at Arbeids- og velferdsdirektoratet i forbindelse med hver enkelt sak på dagsorden gir en overordnet rapportering med bakgrunn i oversendt materiale. Dette oversendte materialet er omtalt tidligere under omtale om rapportering til særmøter. Departementet kommer så fra tid til annen med innspill, som for eksempel presiseringer om hvilke moment som er viktig å vektlegge, ytterligere rapportering på enkelte områder etc. Således utøves det her en form for direkte tilbakemelding på resultater. Dette kan nok også betraktes som resultatstyring.

I 2. halvår 2006 var det månedlige særmøter. I denne fasen var det på særmøtene relativt stort fokus på etableringen og arbeidet i pilotkontorene, planer for videre etableringer av NAV-kontor, status for endringsprogrammet og om IKT-løsninger. Fra 2007 ble det derimot mindre fokus på pilotkommunene, og mer på endringsprogrammet, kontoretableringer, økonomistatus, kompetanse og metodeutvikling, IKT osv.

Det er verdt å legge merke til at det på særmøtene om NAV-reformen også er eksterne kvalitetssikrere tilstede. Disse kom fra Rambøll Management og BDC. Deres bidrag er for meg litt uklart, siden de eneste synlige sporene av deres aktivitet er to notater i form av vedlegg til ett av referatene jeg har. Her kommer hver av de to eksterne kvalitetssikrerne med noen kommentarer til styringen.

Ved en anledning kommer Arbeids- og velferdsdirektørens overordnede vurdering av status inn på temaer knyttet til at etaten hadde visse utfordringer i forbindelse med for eksempel brukertilfredshet og restanseoppbygging. På dette svarer departementet at

driftssituasjonen til etaten vil drøftes gjennom et senere ordinært etatsstyringsmøte. Dette kan nok tjene som et eksempel på at departementet ønsket å holde på og markere et klart skille mellom styring av drift og styring av reform.

Kontaktmøter

Kontaktmøtene er som tidligere nevnt møter mellom politisk ledelse i AID og Arbeids- og velferdsdirektøren, samt representanter for administrativ ledelse i AID og Arbeids- og velferdsetaten. Jeg fikk oversendt ett referat fra 2006, ett fra 2007, tre fra 2008 og fire fra 2009. Dette betyr imidlertid ikke at det ikke har vært flere kontaktmøter i perioden. Dessuten er nok en av forklaringene på at jeg fikk flere referat fra 2009 at det for 2009 ble gjennomført månedlige kontaktmøter. Begrunnelsen for økningen fra to kontaktmøter i halvåret til månedlige møter i 2009 var ifølge respondenter at statsråden ønsket å bli mer løpende orientert siden resten av styringsdialogen foregår uten statsrådens tilstedeværelse. Arbeidsmarkedsutviklingen, restanseutviklingen og kvalifiseringsprogrammet ble trukket frem som viktige tema.

I det første referatet fra møte 14.11.2006 var første tema status for pilotkontorene. Også endringsprogrammet, oppfølgingen av samarbeidsavtalen mellom KS og AID, samt utviklingen av virksomhetsstyringssystem var tema for møtet. Referatene videre bærer preg av at Arbeids- og velferdsdirektøren orienterer statsråden om emnene på dagsorden, eventuelt orienterer andre ledere i Arbeids- og velferdsetaten om sine områder. I hvilken grad det er diskusjoner kommer dette lite til syne i referatene, og det anføres kun i enkelte tilfeller eventuelle kommentarer fra statsråden.

I referat fra kontaktmøte 18.12.2008 går det under dialog om restansene frem at Arbeids- og velferdsdirektoratet ønsket at AID skulle være tydelige i tildelingsbrevet på hva som er et akseptabelt nivå for restansene. Dette skulle man således ha en videre dialog om i prosessen rundt utarbeidelsen av tildelingsbrevet.

Bruk av resultatinformasjon

Hovedformålet med resultatinformasjon blir som regel hevdet å være å rapportere videre til politisk nivå om hvordan politikken er utført. Således benyttes resultatinformasjon mye i utarbeidelsen av budsjettproposisjonen. Den kan også i noen grad også benyttes direkte til å justere mål og krav i tildelingsbrevet, men slike justeringer kan ofte gå en omvei om budsjettproposisjonen. Dette på grunn av at tildelingsbrevene bygger på denne.

Resultatinformasjon følges dessuten opp direkte gjennom møtene som vist tidligere i kapittelet.

I mål- og resultatstyringslitteraturen hevdes det at resultatinformasjon kan eller skal benyttes til å justere eller endre mål. Samtidig hevdes det at mål bør være mest mulig stabile over tid. Dette kan virke noe kontradiktorisk. Dette hevdes likevel å ikke være noe problem. Hovedmålene i arbeids- og velferdspolitikken, hovedmålene ved NAV-reformen, og hovedmålene med stortingsmelding nummer 9 om arbeid og inkludering er så generelle at de vil være stabile over tid. Her kan man imidlertid spørre seg om de ikke blir for generelle i styringsøyemed. Utfordringen blir derfor å omformulere disse til operasjonelle mål i tildelingsbrevet. Men når målene er gjort mer operasjonelle er det mer uproblematisk å gjøre korrigeringer knyttet til resultatinformasjon. Det blir således ikke noe problem om man ser de to ulike faktorene ved MRS i forhold til ulike nivåer i et målhierarki.

Oppsummering

Når det gjelder resultatmåling har jeg lite konkret empiri om hvordan denne er gjort, hva slags dataregistrering som foreligger, kvaliteten på den osv. Det viktige er imidlertid hvilket inntrykk de som faktisk skal benytte den i styringen har av den. Her er inntrykket at Arbeids- og velferdsetaten har et godt system for dataregistrering og statistikk. Likevel er det noe informasjon departementet ideelt sett kunne ønsket å få som de ikke har. Siden det allerede ligger et system i bunn, er det viktig når man utarbeider mål at man tar hensyn til dette systemet. Således vil mål ofte være tilpasset og betinget den informasjonen som er mulig å få tak i gjennom det systemet man har for registrering av data. Om man ønsker å utarbeide mål som vil forandre endringer i resultatmålingssystemet, må det gjøres grundige vurderinger om dette målet er så viktig at det forsvarer slike endringer. Man har nok vært noe forsiktig med å pålegge Arbeids- og velferdsetaten mål som fordrer omlegginger i deres systemer under en periode med reform og høyt endringspress. Samtidig vil man for eksempel gjennom dialog i forbindelse med utviklingen av nytt datavarehus kunne legge til rette for at nye og bedre mål, styringsparametre og rapporteringskrav kan utarbeides.

Når det gjelder rapporteringsomfanget er dette stort. Samtidig hevdes det at det for utenforstående nok vil oppfattes som mer omfattende og arbeidskrevende enn det i realiteten er. Det er ikke slik at man utarbeider egne tall og tabeller fra grunnen av. De fleste tall tas automatisk ut fra datasystemene. Det blir beskrevet litt enkelt som om man trykker på en knapp og så kommer tabeller for alle nivåer av organisasjonen ut. Dette er nok overforenklet, men poenget er at tallene som oftest ligger der, og at arbeidet således ligger i å fortolke, gjøre

vurderinger og trekke riktige konklusjoner, samt å videreformidle disse. Dessuten hevdes det at det er naturlig at en stor etat som Arbeids- og velferdsetaten må belage seg på omfattende rapportering.

En utfordring i forhold til å skape god rapportering er at denne rapporteringen stammer fra mange medarbeidere, og at noen kan være skeptiske til betydningen av rapporteringen. Flere forhold kan være årsak til dette. En er at mange ut i fra der de jobber kan oppfatte det slik at de resultatene som produseres og som rapporteres ikke blir viet oppmerksomhet eller tatt hensyn til. En annen er at medarbeidere i noen tilfeller kan oppleve det slik at det er viktigere at man rapporterer på tall enn at man gjør jobben sin. Man mener således at man kunne gjort noe mer konstruktivt med tiden sin enn å rapportere. Det kan således være et problem å få alle til å se behovet og verdien av at ledelsen vet hva som skjer i organisasjonen. Dessuten kan noen misslike rapportering om man oppfatter dette som noe man må gjøre fordi en skal ”kikkes i kortene”. Når det gjelder kvaliteten på rapporteringen mener man at denne har blitt bedre etter hvert, særlig i forbindelse med rapportering til særmøtene, og at dette har gjort forutsetningene for styringsdialogen bedre.

Det er i virksomhetsrapportene at rapporteringens plass i mål- og resultatstyringen kommer best til syne. Disse er strukturert etter mål- og resultatdelen av tildelingsbrevet. Samtidig er det en stor del av rapporteringen i disse som ikke kan knyttes direkte til resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav i tildelingsbrevens kapittel om mål- og resultater. Virksomhetene synes å være viktig for den delen av mål- og resultatstyringsopplegget som har med det som tidligere har blitt kalt ”drift” delen av styringen av Arbeids- og velferdsetaten. Det som har blitt kalt ”reform” delen av styringen baserer seg mer på egen rapportering i forkant av særmøter. Dette skillet fra forrige kapittel mellom styring av *drift* og *reform* kommer således også til syne gjennom rapporteringsmønsteret.

Om rapporteringen i forhold til fokusområdene sammenlignes er det mest opplagte trekket at fokusområdet Arbeidsretting skiller seg fra de andre ved at det er klart mest omfattende rapportering på dette fokusområde. Kanskje er dette en naturlig konsekvens av at arbeidsretting også var det fokusområdet som hadde flest resultatmål, styringsparametre og rapporteringskrav i fase 1 og 2. Samtidig svekker det på ingen måte inntrykket av at dette fokusområde er mer preget av opplegget for mål og resultatstyring enn de andre fokusområdene. Rapporteringen til fokusområde ”gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet” skiller seg også ut i rapporteringen, ved at denne i stor grad er skilt ut fra virksomhetsrapportene og lagt til egen rapportering i forkant av særmøter.

Oppfølging av bruk av resultatinformasjon kan foregå på flere måter. En av de viktigste funksjonene med resultatinformasjonen er til å benytte den til å underrette politisk ledelse om status i Arbeids- og velferdsetaten. Når det gjelder mer direkte bruk til styring, vil den kunne danne grunnlag for justeringer i tildelingsbrevet eller gjennom møter. Når det gjelder justeringer av mål og resultatkrav er inntrykket både fra tildelingsbrevene, og gjennom intervjuer, at resultatinformasjon i relativt liten grad har hatt innvirkning på hvordan mål og krav er blitt definert. Et argument som trekkes frem som en mulig årsak til dette er at det i etatens situasjon trengs en viss stabilitet og forutsigbarhet i forhold til målene og kravene de blir stilt ovenfor. Gjennom møtene kan man også benytte resultatinformasjon til å komme med direkte tilbakemeldinger og korrigeringer på avvik og lignende. Av større korrigerende tiltak i forhold til avvik mellom mål og resultatoppnåelse kan nok nevnes st.prp. nr. 51 (2008-2009). Samlet sett er inntrykket at resultatinformasjon til en viss grad ligger til grunn for utforming av mål og resultatindikatorer, men ikke i så stor grad at man kan si koblingen er så sterk som man i en idealmødel av mål- og resultatstyring skulle sett.

Når funnet er at det er omfattende rapportering, men i liten grad bruk av resultatinformasjon, er det verdt å nevne at dette er langt fra et uvanlig fenomen. Feldman og March (1981) har gjort en rekke interessante observasjoner av hvordan organisasjoner etterspør og benytter informasjon. De hevder at en oppsummering av disse er at de fleste organisasjoner og individer samler mer informasjon enn de faktisk bruker, eller evner å benytte, i beslutningssituasjoner. De hevder innsamling av informasjon kan være viktigere for å legitimere beslutninger og å gi inntrykk av man har nødvendig informasjon og handler rasjonelt, enn for å faktisk foreta de beste beslutningene.

Et moment som er verdt å nevne i forbindelse med styring gjennom de ulike møtene, er at Riksrevisjonen i Dokument 1 (2009-2010: 29, 35) kritiserer at AIDs produksjon av referater fra etatsstyringsdialogen har tatt fra 3 til 11 måneder. Med en så lang produksjonstid, stilte Riksrevisjonen spørsmålsteqn ved referatene styrimessige effekt. Det virker som om utarbeidelsen av referater ikke har prioritet, til tross for at referatene innhold ofte omhandler de viktigste og mest vesentlige utfordringene for Arbeids- og velferdsetaten, og således er av betydning for departementets oppfølging og styring. Riksrevisjonen stiller i den anledning spørsmålsteqn ved om departementet har oppfylt de forutsetningene Stortinget forventer om at det skal legges til rette for Riksrevisjonens kontrolloppgaver.

Et interessant poeng fra intervjurunden som kan knyttes til oppfølging er at en utfordring i forhold til resultatstyring i en etatsstyringsdialog som denne er at AID er nødt til å styre Arbeids- og velferdsetaten også på de aktivitetene de gjør, siden de på langt nær har

kontroll over resultatene i den andre enden, og da særlig i forhold til arbeid. Her er man for eksempel avhengig av arbeidsmarkedet og den enkelte person. Siden det i praksis hevdes å være vanskelig å ha løpende rapportering på resultater på en del av disse områdene, mener man at man heller ser nytten av mer aktiv bruk av evalueringer i styringsdialogen. Når man skal se effekten av nye virkemidler bør disse gjerne sees over noen år, og man bør ha en grundig og ordentlig evaluering. Således er en oppfatning at man vil få bedre resultatstyring ved å supplere aktivitetsstyring med bruk av blant annet evalueringer, enn om man på alle områder skulle formulere gode resultatmål som de kunne følge på tertialbasis. Likevel hevdes det at AID forholder seg aktivt til rapporteringen de får og vurderer den opp mot stilte krav.

I forhold til spørsmål om balanseringen mellom kontroll og autonomi i styringsdialogen er inntrykket at man fra flere hold mener at AID burde hatt sterkere kontroll. Med dette menes ikke at man burde gå mer detaljert ned i enkeltsaker og diktert mer, men heller at man skulle satt klarere og kanskje også strengere med krav og prioriteringer. Når det gjelder kontroll mener noen dette er noe AID får hjelp eller bistand til i form av Riksrevisjonens arbeid.

7. Analyse

I dette kapittelet vil funnene fra de to empirikapitlene bli drøftet i lys av teorien presentert i kapittel 3. Jeg vil på samme måte som i teorikapittelet starte med den beskrivende teorien, for så å drøfte om de teoretiske perspektivene har forklaringskraft. I kapitteloppsummeringen vil jeg først trekke frem noen av de viktigste funn i analysen. Deretter vil jeg diskutere forklaringskraften til de ulike perspektivene i forhold til hverandre.

I den beskrivende delen av analysen vil jeg først ta for meg empirien i forhold til idealmodellen, for så å forsøke å kategorisere caset i forhold til typologien til Bouckaert og Halligan (2008). Den beskrivende delen er ikke vektlagt like mye som den forklarende delen. Dette er fordi mye av den beskrivende teorien er blitt kontinuerlig benyttet og referert til i empirien og er også førende for hvordan den forklarende delen av analysen er bygd opp og utført.

I den forklarende delen av analysekapittelet vil jeg koble empirien fra de to foregående kapitlene med forventningene jeg utledet fra hvert perspektiv i teorikapittelet. Hensikten er å se om perspektivene kan bidra til å besvare andre del av studiens problemstilling, som går ut på å forklare praksisen for mål og resultatstyring i styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Jeg starter med å koble empirien med idealmodellen.

Idealmodellen

I teorikapittelet ble det skissert en idealmodell for mål- og resultatstyring som var ment å være nyttig for analysen. Denne gikk ut på at alle kravene i Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser for økonomistyring i staten måtte være oppfylt. Videre impliserte idealmodellen at alle de fire fasene til Lægreid, Roness og Rubecksen (2008) ble utført i henhold til de krav som ligger til hver enkelt fase. Dessuten ble det hevdet at en idealmodell av mål- og resultatstyring måtte innebære at det var et integrert system, det vil si at det var tett kobling mellom alle fasene.

I kontekstkapittelet ble § 4 og § 7 i ”Reglement for økonomistyring i staten” og punkt 1.3, 1.4 og 1.5.1 i ”Bestemmelser for økonomistyring i staten” presentert. Disse anså jeg for å være de viktigste med tanke på mål- og resultatstyringen. Jeg vil ikke gi en omfattende drøftelse om hvert enkelt ledd her. Dette fordi det vil være plasskrevende, og fordi spørsmålet om praktiseringen er i henhold til reglementet er mindre viktig enn den teoretiske sammenligningen ut i fra et akademisk fokus. I hovedsak er mitt inntrykk at praktiseringen av

mål og resultatstyringen i den studerte perioden langt på veg oppfyller kravene i økonomiregelverket. Det er likevel noen momenter som kan nevnes. I § 4 heter det at alle virksomheter skal ”sikre tilstrekkelig styringsinformasjon og forsvarlig beslutningsgrunnlag”. I empirien er det imidlertid påpekt at AID i en viss periode mente de ikke hadde tilstrekkelig styringsinformasjon i forbindelse med styringen av gjennomføringen av NAV-reformen. Dette ble imidlertid utbedret.

I punkt 1.3 i Bestemmelser om økonomistyring i staten står det blant annet at:

”Departementet skal i samråd med virksomheten fastsette styringsdialogens form og innhold, herunder definere styringsdokumenter, møtefrekvens, rapporteringskrav med mer. Styringsdialogen mellom departementet og virksomheten skal være dokumenterbar.”

I forhold til dette punktet er det også empiri som tilsier at det er noe uklart i hvilken grad dette er oppfylt. Riksrevisjonen har kritisert AID for å ikke ha klare rutiner for å avgjøre hvilke dokumenter som er av styrende karakter. Dette bestrides av AID, og det er tydelig at det er noe uenighet vedrørende dette punktet. Et viktig poeng med tanke på funn i empirien er at det i Bestemmelser om økonomistyring i staten står at tildelingsbrevet skal inneholde ”styringsparametre for å kunne vurdere måloppnåelse og resultater, som skal være mest mulig stabile over tid”. Det er altså ut ambisjon at styringsparametrene skal være mest mulig stabile over tid. Dette er viktig å merke seg slik at stabilitet i styringsparametrene ikke umiddelbart blir tolket som en manglende kobling mellom fase 4 og fase 1. At styringsparametre ikke blir justert i stor grad bør ikke nødvendigvis bety at man ikke har vurdert de i forhold til resultatinformasjon.

Om vi går over til beskrivelsen av mål- og resultatstyring gjennom faseinndelingen i idealmodellen, er det logisk å starte med fase 1. Først vil jeg imidlertid påpeke at den følgende beskrivelsen tar utgangspunkt i teorikapittelet og det Lægreid, Roness og Rubecksen (2006:251-252) mener er viktige elementer i de ulike fasene. Inntrykket gjennom studien er at flere aspekt ved praktiseringen avviker fra idealmodellen når det gjelder fase 1. Det kan settes spørsmålstegn ved om målene er klare og presise, og om det alltid er noe logisk hierarkisk forhold mellom hovedmål eller fokusområder og delmål eller resultatmål. Det bør imidlertid påpekes at fokusområdet ”arbeidsretting” skiller seg ut fra de andre med et mer omstendelig opplegg med resultatmål og tilhørende styringsparametre. Jeg skal være forsiktig med å være bastant i spørsmålet om AID har gitt Arbeids- og velferdsdirektoratet stor eller liten autonomi i forhold til å nå sine pålagte mål. Inntrykket fra intervjuunden er imidlertid at man har et

bevisst forhold til at Arbeids- og velferdsdirektoratet er faginstans og at ikke AID skal være for detaljstyrende. Likevel mener Arbeids- og velferdsdirektoratet, eksterne kvalitetssikrere og Riksrevisjonen at AID burde styre litt mindre i detalj og mer med overordnede strategier.

Videre er det utviklet resultatindikatorer, eller styringsparametre som de blir kalt i tildelingsbrevene, i fase 2. Det er imidlertid ikke alle resultatmål som har tilknyttede styringsparametre. Dessuten kan nok ikke alltid styringsparametrene sies å være operasjonelle slik det blir forutsatt i idealmodellen. Dette diskuteres nærmere i den forklarende delen av analysen. Samtidig bør det her nevnes at styringsparametrene har vært ganske stabile i denne perioden, noe som taler for at de kan fungere som bindende kriterier for å måle måloppnåelse slik de er tenkt. Videre var styringsparametrene kvantitative, slik de ut fra idealmodellen skulle være.

I forhold til fase 3, med resultatmåling og rapportering, har det vært en ambisjon å rapportere til AID i henhold til opplegg for mål- og resultatstyring slik dette kommer til uttrykk i tildelingsbrevet. Dette har man også langt på vei gjennomført. I forhold til en mål- og resultatstyringstankegang kan man imidlertid diskutere om man har gjort dette gjennom et godt utviklet system for resultatindikatorer. Mye av rapporteringen vedrører rapporteringskrav både i og utenfor kapittelet om mål og resultater i tildelingsbrevene. Det blir målt og rapportert på resultater (dog ofte output) i forhold til ulike funksjoner i Arbeids- og velferdsetaten. I virksomhetsrapportene (ser altså bort fra for eksempel rapportering til særmøter om NAV-reformen) var det klart størst omfang av rapportering på fokusområdet ”arbeidsretting”.

I min empiri er det ikke tegn til at elementer av belønning eller straff i styringsdialogen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet er benyttet i noen særlig grad. Det er imidlertid en av ideene med mål og resultatstyring at man ved å gi autonomi eller frihet med tanke på hvordan mål blir forsøkt nådd, skal man også belønne god og straffe dårlig resultatoppnåelse. Dette passer imidlertid ikke med empirien. Det har faktisk heller vært en motsatt situasjon. For eksempel fikk Arbeids- og velferdsetaten en tilleggsbevilgning i forbindelse med den problematiske restansesituasjonen som var i etaten. Å redusere bevilgninger ved svake resultater kan naturlig nok også virke som en urimelig logikk i offentlig sektor (Lægneid 2001:147). Den eneste måten straffelementet kommer til syne i min empiri er muligheten for at noen kan komme til å måtte gå fra sin stilling på grunn av manglende resultater. Som det hevdes i teorikapittelet er meningen med mål- og resultatstyring ”at underordnede virksomheter skal styres gjennom et kontraktslignende forhold som vil føre til større tilgang til ressurser ved tilfredsstillende resultater og mindre

tilgang til ressurser ved lavere resultatoppnåelse”. Tildelingsbrevene kan her sees på som denne ”kontrakten”, men de kan ikke sies å fungere slik de skal ut ifra en rendyrket mål- og resultatstyringsidé.

Når det gjelder grad av kobling mellom fasene kan det spores en sammenheng mellom fase 1, 2 og 3. Styringsparametrene i fase 2 er knyttet til resultatmålene i fase 1 selv om det kan diskuteres om disse på en adekvat måte operasjonaliserer og kan gi entydig svar på om resultatmål blir nådd. Videre er det et krav og en tydelig ambisjon i fase 3 om å rapportere i henhold til mål og resultater.

Svakeste kobling oppfattes å være fra fase 4 til fase 1 og 2, og kanskje også 3. Det virker således som om det er svakest kobling mellom det Lægroid, Roness og Rubecksen (2008) kaller Performance Information og Performance Steering. Denne koblingen er imidlertid en kjerneidé ved mål- og resultatstyring. Denne mangelen av Performance Steering må imidlertid, som det også vil påpekes senere i analysekapittelet, sees i lys av studiens sterke fokus på den tekniske utførelsen av mål- og resultatstyring slik denne kommer til syne særlig gjennom skriftlige dokumenter.

Bouckaert og Halligans typologi

Jeg vil her forsøke å plassere mål- og resultatstyringssystemet mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet i typologien til Bouckaert og Halligan (2008) med bakgrunn i empirien fra kapittel 5 og kapittel 6. Det er viktig å understreke at Bouckaert og Halligan selv hevder at man ikke vil finne noen av disse typene i sin rene form i virkeligheten, men at man som oftest vil finne at et mål- og resultatstyringssystem innehar trekk fra flere av typene. I tabell 7.1 er den stiliserte fremstillingen fra tabell 3.1 gjengitt, men det er også tilføyd en kolonne for å knytte typene til mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten.

Det synes relativt opplagt at det blir utført mer enn intuitiv måling slik dette er representativt for pre-performance stadiet presentert i tabell 3.1. Arbeids- og velferdsetaten blir hevdet å ha et godt registreringssystem, og man registrerer i en del tilfeller også mer enn input og output slik Performance Administration tilsier. Resultatmålet ”høy overgang til arbeid” og rapporteringen på dette resultatmålet er et eksempel på at man har registrert data ut over input og output. Arbeids- og velferdsetaten blir hevdet å ha et sofistikert og godt system for registrering av data, et godt statistikkmiljø osv. De har et system som etter sigende fungerer tilfredsstillende i forhold til å rapportere resultatinformasjonen AID mener de trenger. Samtidig var rapporteringskravene til en viss grad tilpasset de mulighetene som lå i målingssystemet til Arbeids- og velferdsetaten.

Tabell 7.1 Utgangspunkt og tre idealtyper av Performance Management sett i sammenheng med mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten.

Ideal type features	Traditional/Pre-performance	Ideal type 1: Performance Administration	Ideal type 2: Managements of Performances	Ideal type 3: Performance Management	Mål- og resultatstyring av Arbeids- og velferdsetaten
Measuring	Intuitive, subjective	Administrative data registration, objective, mostly input and process	Specialised performance measurement systems	Hierarchical performance measurement systems	Type 1/Type 2
Incorporating	None	Some	Within different systems for specific management functions	Systematically internal integration	Type 2/type 3
Using	None	Limited: reporting, internal, single-loop	Disconnected	Coherent, comprehensive, consistent	Type 2
Limitations	Functional unawareness	Ad hoc, selective, rule based	Incoherence	Complex, perhaps not sustainable as a stable system	Inconherence

Tabellen er hentet fra Bouckaert and Halligan (2008:37) og modifisert.

Selve målingen skjer på lavere forvaltningsnivå enn de studien fokuserer på. Måling må starte på NAV-kontornivå, og informasjon må så aggregeres oppover i systemet. På lavt nivå vil jeg i det minste anta at kriteriene for Performance Administration er oppfylt. Med utgangspunkt i empirikapitelets gjennomgang av resultatmål og styringsparametre i forhold til output og outcome dimensjonen, vil det i hovedsak være "input" og "prosess" som måles, men det er også noe måling av outcome. For eksempel arbeidsledighetsrater. Jeg antar at det på et eller annet nivå, sannsynligvis på direktoratsnivå, må samles registrerte data fra ulike NAV-kontor og fylker til aggregerte tall. Disse er likevel fordelt på ulike områder eller funksjoner. I virksomhetsrapportene er det presentert rapportering fordelt på fokusområder. Dette kan tolkes slik at det er ulike resultatmålingssystemer innen de ulike fokusområdene. Eksempler på ulike systemer innen ulike områder vil være at brukerundersøkelser "måler" under fokusområdet *brukerretting*, regnskap "måler" under fokusområde *kostnadseffektivitet og kontroll*, registrering av ulike typer statistikk "måler" fokusområde *arbeidsretting*. Noe måling av outcome, samt måling og rapportering fordelt på fokusområder går i retning av at kriteriene for Managements of Performances også er oppfylt.

Når det gjelder måling av kvalitet blir denne faktoren under Performance Administration regnet som konstant, mens den i Managements of Performances trenger separat fokus, og er integrert i Performance Management (Bouckaert og Halligan 2008:76, 98, 125). Om man ser på styringsparametre måler disse som regel ikke kvalitet. Når man for

eksempel kun måler saksbehandlingstid, tar man for gitt at sakene blir behandlet riktig og at kvaliteten er konstant. Likevel kreves det vurderinger av statistikk og lignende hvor kvalitet skal vurderes. Således er det nok fokus også på kvalitet, men dette krever ofte separat fokus.

Incorporating (heretter ”innlemming”) vil si å intensjonelt innlemme resultatinformasjon i dokumenter og prosedyrer med potensial og formål for å benytte disse (Bouckaert og Halligan 2008:28). Dette kan det nok hevdes blir gjort gjennom krav om rapportering på opplegg for mål og resultater i virksomhetsrapportene. Disse skal danne grunnlag for etatstyringsmøtene hvor også måloppnåelsen til Arbeids- og velferdsetaten blir diskutert. Arbeids- og velferdsdirektoratets vurdering av risiko knyttet til måloppnåelse kan kanskje sees som et forsøk på å se resultatene i sammenheng. Samtidig er mye av rapporteringen også her fordelt på fokusområder. Samlet sett vil jeg plassere innlemmingen et sted mellom Managements of Performances og Performance management.

Using (heretter ”bruk”) innebærer å benytte innlemmet resultatinformasjon. *Innlemming* av resultatinformasjon er således en betingelse for *bruk*, men ikke tilstrekkelig (Bouckaert og Halligan 2008:28). Det er flere faktorer som peker i retning Performance Management. En faktor er at hovedintensjon med rapportering i caset er å underrette politisk ledelse om utviklingen i Arbeids- og velferdsetaten (Bouckaert og Halligan 2008:125). En annen faktor er at Statsråden har måttet svare for manglende måloppnåelse. Samtidig er det trekk som peker i retning Managements of Performance. Et trekk er at det er egne arenaer hvor resultatinformasjon blir benyttet kun på administrativt nivå. Ett annet er bruken og nyttiggjøringen av resultatinformasjon ikke er optimal. Et tredje er at det nok er mer single-loop læring enn double-loop læring.¹⁸ Det finnes også andre argumenter som trekker i ulike retninger, men samlet sett syntes argumenter for Managements of Performances å veie tyngst, og således vil jeg hevde bruken av mål- og resultatstyring i denne styringsdialogen passet best med begrepet ”disconnected” i tabell 7.1. Man har tatt i bruk mange av elementene og fasene, men jeg er mer usikkert på om det er noen sterk helhetlig utnyttelse av alle elementene sett i forhold til hverandre.

Samlet sett synes systemet å ligne mest på Managements of Performances. Et poeng som underbygger dette er at man også benytter regelstyring, tjenesteutviklingsprosesser, risikostyring, samt ”prosesstyring” av NAV-reformen. Det at det finnes parallelle systemer for

¹⁸ Agyris og Schön (1978:2-3). hevder en organisasjon oppnår ”single-loop learning” i situasjoner hvor avvik blir identifisert og korrigert slik at organisasjonen kan fortsette sin policy og mål. Hvis man i prosessen også vurderer eller modifiserer organisasjonens underliggende normer, policy og mål kan ”double-loop learning” oppnås.

styring er noe Bouckaert og Halligan (2008) nevner som karakteristisk for Managements of Performances.

Ulempen med et slikt Managements of performances system er ifølge Bouckaert og Halligan (2008) at det ikke vil være sammenhengende på en klar og tydelig måte. At det ikke vil være en helhetlig logisk sammenheng over systemet. Samtidig stilles det spørsmålsteget ved om et rendyrket Performance Management system vil kunne være bærekraftig som et stabilt system i ustabile og dynamiske omgivelser. Således er det mulig at man må ha et løst koblet system for å kunne være fleksibel i forhold til omgivelsene. I så måte kan en også spørre seg om det er mer problematisk med ett tett koblet system ovenfor NAV med tanke på etatens størrelse og omfanget av brukere, enn tilfellet er i forhold til styring av mindre etater.

Johnsen (2007:201-203) hevder tette koblede systemer er de som oftest forbindes med mål- og resultatstyring. At det er tett kopling, betyr at det er tett kopling mellom mål, strategier og resultatindikatorer. Han mener resultatindikatorer kan gi informasjon om i hvilken grad mål nås og strategier følges, men gir mindre informasjonsgrunnlag for dialog og læring om alternative strategier. En slik idealtipe med tette koplinger har større potensial som et styrings- og kontrollsystem enn som et læringssystem. Løst koblede systemer har større potensial for å finne og benytte informasjon som er relevant for eventuelle endringer av mål og strategier. På grunn av dette vil tette koblede systemer enklere kunne brukes symbolsk, som igjen kan føre til at organisasjoner med løst koblede systemer faktisk enklere kan oppnå legitimitet. Hvis et tett koblet system kan sammenlignes med ide om en ”svarmaskin for beregninger i beslutninger”, kan løst koblede systemer fungere som ”svar-, dialog-, lære-, og idémaskin” (Johnsen 2007:201-203). Symbol og signalverdien kan således være mindre for løst koblede enn ved tette koblede systemer, samtidig som læringsverdien kan være større for løst koblede systemer. Denne læringsverdien kan tenkes å på sikt gi bedre produktivitet, effektivitet, fordeling og demokrati.

[Det er således ikke sikkert at et tett koblet system slik idealtyper av mål- og resultatstyring ofte er, faktisk er det optimale mål- og resultatstyringssystemet. Med bakgrunn i Johnsens (2007) drøfting kan virke som om det er en trade-off mellom lærings og utviklingsutbytte på den ene siden, og styring, kontroll og symbolverdi på den andre siden.

Videre følger en drøftelse av de teoretiske perspektivenes forklaringskraft i forhold til empirien. I forhold til denne drøftelsen vil jeg påpeke at man kan finne empiri som styrker eller svekker sannsynligheten for at det enkelte perspektivet har forklaringen, men man kan ikke vite med sikkerhet om denne forklaringen er den rette. Dessuten betyr ikke det at man finner støtte for at et perspektiv har forklaringskraft at dette perspektivet tilbyr den eneste

forklaringen. Det betyr bare at man har sannsynliggjort at det kan være en del av forklaringen. Således kan ett funn ha flere forklaringer. Jeg starter med det instrumentelle perspektivet.

Instrumentelt perspektiv

For å gjøre lesingen enklere, vil jeg først starte med en kortfattet oppsummering av forventningene utledet fra det instrumentelle perspektivet i teorikapittelet. Disse forventningene er sammenstilt i tabell 7.2 under.

Tabell 7.2 Sammenfatning av forventninger utledet av det instrumentelle perspektivet

		Oppfylt?
Generelle forventninger	På et overordnet plan ble det fra dette perspektivet forventet at praktiseringen av mål- og resultatstyring i caset ville ligge tett opp mot de ulike faktorer som inngår i den ideelle modellen.	
Forventninger til fase 1	Alle hovedmål og delmål er formulert som mål	Nei
	Målene tydelige, klare og operasjonelle.	Nei
	Målene er tydelig forankret i budsjettproposisjon og tidligere resultatinformasjon	Nei
	Målene står i et logisk hierarkisk forhold til hverandre	Delvis
	Overordnede mål mer stabile enn underordnede og mer operasjonelle mål.	Ja
	Flere outcome-mål enn output-mål generelt.	nei
Forventninger til fase 2	Større fokus på outcome i tidligere Aetat områder enn RTV området.	ja
	Samtlige mål har resultatindikatorer som samlet gir et godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd.	Nei
	Målene og resultatindikatorer står i et logisk hierarkisk forhold til hverandre.	Delvis
	Stor andel kvantitative resultatindikatorer	Ja
Forventninger til fase 3	Justeres på bakgrunn av resultatinformasjon	Delvis
	Rapportering foregår i henhold til kravene stilt av departementene.	Ja
	Rapporteringen tilfredsstiller departementenes behov for styringsinformasjon	Delvis
	Behov for endring i rapporteringen gjøres ved ending av rutiner og formell struktur	-
Forventninger til fase 4	Rapportering på outcome	Ja
	Resultatinformasjon benyttes aktivt av departementet (og Statsråden) til å justere mål, resultatindikatorer og rapporteringskrav gjennom møter, tildelingsbrev o.l.	Delvis
	Store avvik fra måloppnåelse vil forandre store justeringer, mens små avvik fordrer små justeringer.	Delvis
	Rapporterte resultater får konsekvenser for Arbeids- og velferdsetaten som er av enten straffende eller belønnende art	Nei

Når det gjelder fase 1 er det flere funn i empirien som ikke samsvarer med forventningene utledet fra det instrumentelle perspektivet. For det første er det en rekke føringer som forstås som mål i en mål- og resultatstyringskontekst, men som ikke er formulert som mål i det hele tatt. Dette dreier seg i første rekke om de såkalte fokusområdene som i oppgaven er forstått som det man i mål- og resultatstyringsterminologi ville kalt hovedmål, men observasjonen gjelder også for resultatmål, samt andre formuleringer utenfor mål og resultat kapitlene i tildelingsbrevne.

For det andre er det tvilsom om målene kan kalles tydelige, klare og operasjonelle. Om man tar for seg fokusområdet "sosial inkludering" som eksempel, har dette fokusområdet kun ett resultatmål som lyder "sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering". Som det blir pekt på i kapittel 5 kan man spørre seg i hvilken grad dette er en operasjonalisering av fokusområdet? Det må vel sies å være nærmere vidt, ledende og upresist, enn tydelig, klart og presist. Det bærer mer preg av å være en visjon enn å være et mål, slik Johnsen (2007) peker på at man i noen tilfeller har sett innen forskningen på mål- og resultatstyring.

For det tredje er det både fra Riksrevisjonen og AID selv påpekt at det er en noe utydelig sammenheng mellom målene i budsjettproposisjonen og i tildelingsbrevene. Det kan kanskje hevdes at ved å operasjonalisere mål i tildelingsbrevene vil en naturlig konsekvens være at de ser annerledes ut enn i budsjettproposisjonen. Samtidig burde det, i alle fall ut fra et instrumentelt perspektiv, være mulig å operasjonalisere målene i tildelingsbrevene uten at det er vanskelig å se hvor disse er forankret. Dette har med presentasjonsteknikk å gjøre.

Om man ser på målene isolert sett, uten styringsparametrene, kan det nok hevdes at målene står i et hierarkisk forhold til hverandre slik perspektivet forventer. Samtidig er det mer problematisk å hevde at målene står i et *logisk* hierarkisk forhold til hverandre på en slik måte at dersom en samling av underliggende mål blir oppnådd, vil deres overordnede mål også være nådd. Her er det imidlertid forskjeller mellom fokusområdene. Under fokusområdet "arbeidsretting" er det nok en viss hierarkisk logikk, mens dette er mindre klart i det tidligere nevnte eksempelet fra fokusområdet "sosial inkludering". Resultatmålet "Sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering" skiller seg ikke nevneverdig fra "sosial inkludering". Man kunne nesten tenke seg at forholdet mellom dem kunne vært snudd.

Forventningen om at overordnede mål er mer stabile enn underordnede mål er imidlertid oppfylt. Fokusområdene har vært de samme gjennom hele perioden, med unntak av at man ikke hadde noe fokusområde for "gjennomføring av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet" i 2006, samt noen språklige endringer. Det har derimot vært noen endringer i sammensetningen og formuleringen av resultatmål, selv om dette ikke kan sies å være gjort i stort omfang.

En annen forventning fra det instrumentelle perspektivet som finner støtte i empirien er at det var mer fokus på outcome innen områder som Aetat hadde ansvaret for enn områder RTV hadde ansvaret for. Dette ble begrunnet med at forutsetningene lå bedre til rette for mål- og resultatstyring innen det tidligere Aetat området.

I forhold til fase 2 kom det i kapittel 5 frem at ikke alle resultatmålene hadde tilknyttede styringsparametre som gav et godt grunnlag for å vurdere om resultatmålene var nådd. Faktisk hadde ikke alle resultatmålene tilknyttede styringsparametre. Et eksempel på at styringsparametre som ikke evner å gi svar på om resultatmål er nådd finner vi i forhold til resultatmålet "sosial inkludering". Dette var et vidt formulert resultatmål, mens de tre tilhørende styringsparametrene alle var spesifikke og mål på behandlingstid i forhold til tilbud av ulike hjelpemidler. Etter min oppfatning virker det tvilsomt at disse tre styringsparametrene samlet kan fortelle noe om hele området sosial inkludering har vært en

suksess. De står kanskje i et hierarkisk forhold til resultatmålet, men samlet gir de ikke et logisk og helhetlig bilde.

Det ble forventet at resultatindikatorene ble justert over tid pga resultatinformasjon. Som det kommer frem i kapittel 5 var det eksempler på at krav satt til styringsparametre ble justert. Det var også en del styringsparametre som ble fjernet, endret eller erstattet. Selv om det i intervju er vedgått at resultatinformasjon ikke er så avgjørende for formulering av mål etc. som man ut i fra en ideell mål- og resultatstyringstankegang skulle tilsi, vil jeg hevde det er rimelig å anta at en viss andel av endringene som er gjort i forbindelse med styringsparametrene i periodens fire årlige tildelingsbrev er basert på erfaring gjennom resultatinformasjon. Man kan se tegn til at man har forsøkt, eller har hatt en ambisjon om å benytte resultatinformasjon aktivt til justeringer av styringsparametrene. Inntrykket er således at forventningen har noe støtte, om enn i liten grad.

En forventning som derimot får klar støtte i empirien var at resultatindikatorene var kvantitative. Samtlige av styringsparametrene var i perioden kvantitative mål. En del var riktignok mål på hastighet, men dette er også kvantitativt i den forstand at man kan tallfeste målingen. Dette kan nok ha sammenheng med at kvalitativ informasjon i forhold til etatens aktiviteter og resultater innefor de ulike områdene ofte ble bedt om gjennom rapporteringskrav heller enn styringsparametre.

Når det gjelder rapportering fikk departementene så vidt jeg vet de rapportene de skulle ha, men kvaliteten på rapporteringen var til tider dårligere enn det departementene ønsket. I empirikapittelet ble det for eksempel vist til en dialog i særmøtene over tid om både form og innhold i rapporteringen til særmøter. AID mente i en periode at de gjennom rapportene ikke fikk tilstrekkelig informasjon til å styre effektivt og diskutere vanskelige saker. Det ble imidlertid hevdet at rapporteringen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet til departementene hadde blitt bedre med tiden. De første to forventningene til fase 3 ut i fra det instrumentelle perspektivet finner således bare delvis støtte i denne empirien.

Når det gjelder den tredje forventningen, om at behov for endring i rapportering gjøres ved endring av rutiner og formell struktur, har jeg lite empiri som kan gi noe klart svar på dette. Det er lite i mine data som tyder på at man gjorde slike endringer, men det kan ikke utelukkes. Aktiv deltakelse fra departementets side i utviklingen av nytt datavarehus kan kanskje hevdes å være et forsøk på å endre formelle forutsetninger for god rapportering, men dette anser jeg ikke som nok grunnlag. Jeg har derfor ikke tatt stilling til forventningen.

En naturlig konsekvens av at rapporteringen følger opplegg for mål og resultater i tildelingsbrevene, og at en del av resultatmålene og styringsparametrene måler outcome, er at det også rapporteres på outcome. Den siste forventningen til fase 3 er derfor oppfylt.

Et empirisk trekk som passer dårlig med det instrumentelle perspektivet er at departementet i noe grad tilpasset mål og styringsparametre etter hvilken informasjon som Arbeids- og velferdsetaten til en hver tid registrerte og hadde informasjon om. I et instrumentelt ovenfra og ned perspektiv ville det vært forventet at departementet satte akkurat de mål og resultatkrav de ønsker, og så måtte Arbeids- og velferdsetaten sørge for å tilpasse seg disse. I caset har imidlertid Arbeids- og velferdsetaten innflytelse på sine egne mål og resultatkrav.

Hovedforventningen til fase 4 var at resultatinformasjon ble aktivt benyttet av departementet (og Statsråden) til å justere mål, resultatindikatorer og rapporteringskrav gjennom møter, tildelingsbrev og lignende. Inntrykket i empirikapittelet er at resultatinformasjon blir benyttet i styringen, men i relativt liten grad slik man ser for seg mål- og resultatstyring som et teknisk styringsverktøy. Det finnes noen eksempler på at krav til styringsparametre er justert, men i hovedsak har hele den studerte perioden vært preget av at målene og kravene har vært relativt stabile til tross for at man til tider har opplevd turbulens i omgivelsene og til tider manglende måloppnåelse. Det ble i intervjuer også vedgått at resultatinformasjon i mindre grad ligger til grunn for utformingen av mål og krav enn det som forventes ut i fra et mål- og resultatstyringsideal.

Svaret for den andre forventningen følger i grunn relativt naturlig av svaret på forrige forventning. Det var lite som tydet på at store avvik førte til store korrigeringer og små avvik til små korrigeringer. Det var i grunn lite korrigeringer i det hele tatt. I alle fall om man ser på utviklingen i tildelingsbrevene. Om man ser på styringen mer generelt finnes det imidlertid eksempler på at store avvik fører til store korrigerende tiltak. Et eksempel er økte bevilgninger til tross for høye restanser i Arbeids- og velferdsetaten (St.prp. nr. 51 2008-2009). Dette eksemplet tjener imidlertid også som et eksempel på den siste forventningen om at rapportert måloppnåelse får konsekvenser. Tilleggsbevilgningen kom som et resultat av dårlig måloppnåelse, og kan kanskje sees på som en konsekvens. Konsekvensen var i så fall at dårlig måloppnåelse ble belønnet i form av økt ressurstilgang snarere enn straffet slik mål- og resultatstyringsdoktrinen foreskriver.

Det kulturelle perspektivet

På samme måte som under analysen ut i fra det instrumentelle perspektivet vil jeg starte med en kortfattet oppsummering av forventningene utledet fra det kulturelle perspektivet i teorikapittelet. Denne er presentert i tabell 7.3.

Tabell 7.3 Sammenfatning av forventninger utledet av det kulturelle perspektivet

Generelle forventninger	På et overordnet plan ble det fra dette perspektivet forventet at ulike kulturer og interesser blant aktørene i styringsdialogen vil føre til at mål og resultatstyringen ikke ble praktisert i henhold til idealmodellen.	Oppfylt?
Forventninger til fase 1	Målene i tildelingsbrevene avviker fra målene i budsjettproposisjonen.	Ja
	Det er debatt og uenighet blant aktørene om formulering av mål, mengden mål, typen mål og målenes innhold i tildelingsbrevene.	Delvis
	Det dannes uformelle mål i tillegg til formelle	-
	Styringssignaler formidles også gjennom uformelle kanaler.	Ja
	De formelle målene tolkes ulikt av de ulike aktørene.	-
	Formell struktur er mindre viktig for målene, og Arbeids- og velferdsdirektorat påvirker sine egne mål til tross for sin posisjon i hierarkiet.	Ja
	Mål under områder som tidligere lå under Aetat er mer idealtypiske enn under områder som RTV hadde ansvaret for	Ja
Forventninger til fase 2	Det er debatt og uenighet blant aktørene om formulering av resultatindikatorer, mengde, sammensetning og utvalg av resultatindikatorer og typen resultatindikatorer	Delvis
	Resultatindikatorer utgjør ikke nødvendigvis noe godt grunnlag for å vurdere om mål er nådd.	Ja
	Resultatindikatorer under områder som tidligere lå under Aetat er mer idealtypiske enn under områder som RTV hadde ansvaret for	Ja
Forventninger til fase 3	Rapporteringen følger ikke utelukkende rapporteringskravene. Det rapporteres om det som blir ansett som passende, noe som også kan implisere rapportering på mer eller annet enn det som blir bedt om	Delvis
	Mer idealtypisk rapportering på områder som tidligere lå under Aetat enn på områder som RTV hadde ansvaret for	Ja
Forventninger til fase 4	Resultatinformasjon som burde fått noen form for konsekvens får i enkelte tilfeller ikke konsekvenser.	-
	På grunn av stivhengighet og ulike kulturer i de gamle etatene vil resultatinformasjon bli benyttet mer i forhold til områder som tidligere lå under gamle Aetats enn områder som tidligere lå under RTV.	Ja

Den første forventningen fra det kulturelle perspektivet i forhold til fase 1 var at målene i tildelingsbrevene avviker fra målene i budsjettproposisjonen. Det er i empirien pekt på at det er en uklar sammenheng mellom målene i budsjettproposisjonen og tildelingsbrev. Bl.a. har Riksrevisjonen påpekt dette. AID derimot hevder at det er en sammenheng, men innser at denne kan være vanskelig for utenforstående å se. Om målene faktisk avviker eller ikke er således noe som kan diskuteres, men siden man i en styringssituasjon bør være klar på slikt, heller min vurdering i retning av at det er noe støtte for forventningen. Siden partene er enige om at det er en uklar sammenheng mellom målene i budsjettproposisjonen og tildelingsbrevene, er det klart at det er avvik i hvordan disse er formulert og formidlet, men det er uenighet om det faktiske innholdet avviker. Om det er interessekonflikter eller kulturelle årsaker som ligger bak avvikene slik det kulturelle perspektivet ville forklart avvik, så vil disse avvikene være av en slik karakter at målene i tildelingsbrevene har en noe annen mening enn i budsjettproposisjonene. Denne studien har imidlertid ikke gått dypt nok ned i materien til å gjøre noen konkrete vurderinger av dette.

Inntrykket gjennom intervjuene er at aktørene er tilfreds med hvordan egne meninger og ønsker blir tatt i mot av de andre aktørene. Man blir hørt når man kommer med innspill. Innspillene blir imidlertid ikke alltid tatt til følge, men dette blir sett på som naturlig. Det har ifølge respondenter vært lite diskusjon rundt formuleringer i tildelingsbrevet, men det har vært noe diskusjon om prioriteringer. Altså, om noe er viktig nok til at det skal inkluderes i tildelingsbrevet. Dessuten mener Arbeids- og velferdsdirektoratet, eksterne kvalitetssikrere og Riksrevisjonen at AID burde styre litt mindre i detalj og mer med overordnede strategier. Selv om det har vært noe diskusjon om prioriteringer og lignende syntes ikke empirien her å gi godt nok grunnlag til å hevde at den andre forventningen til fase 1 er oppfylt.

Om det er dannet uformelle mål eller ikke har jeg ikke tilstrekkelig informasjon til å hevde noe om, og har valgt å ikke ta stilling til dette. Vil likevel nevne at dette nok henger litt sammen med neste forventning. Dersom styringssignaler blir gitt gjennom uformelle kanaler er det også grunn til å anta at det kan danne seg uformelle mål. En kan også spørre seg om hva som skjer med mål som er diskutert og støttet av noen parter, men som ikke kommer med i tildelingsbrevene. Blir slike glemt og ikke på noen måte kommunisert til Arbeids- og velferdsdirektoratet?

I forhold til spørsmålet om styringssignaler blir gitt gjennom uformelle kanaler har det vært en uenighet mellom Riksrevisjonen og AID om i hvilken grad AID har gode nok rutiner for å sørge for at styringen foregår gjennom de rette formelle kanaler. Et viktig spørsmål er således om alle parter har en omforent definisjon av hva begrepet ”signal” innebærer. Det er tidligere påpekt at det er omfattende uformell kontakt mellom AID og Arbeids- og velferdsetaten. At det i enkelte tilfeller vil uttrykkes noe gjennom uformelle kanaler som for en av partene kan oppfattes som styringssignaler, eller får lignende konsekvenser, anser jeg som sannsynlig.

Den neste forventningen, om mål tolkes ulikt, har jeg ikke nok informasjonsgrunnlag til å ta stilling til. Om Arbeids- og velferdsdirektoratet påvirker de målene de blir gitt er derimot tilfelle. De får blant annet utkast til tildelingsbrev som de kan komme med kommentarer til, og det er lagt opp til at man skal ha en dialog om målene. Det har også i enkelte tilfeller kommet frem i møteprotokoller at man har diskutert mål med Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dessuten blir det hevdet i intervju at det ville vært oppsiktsvekkende om man i stor grad overprøvde Arbeids og velferdsdirektoratets vurderinger som faginstans. Det er således innen ren ”top-down” prosess (Lægreid, Roness og Rubecksen 2006) i styringsdialogen, men også en ”bottom-up” prosess.

For fase 2 ble det på samme måte som for mål, forventet debatt og uenighet om resultatindikatorer. Inntrykket er ganske likt for resultatindikatorer som for målene. Samtidig har styringsparametrene i større grad enn målene vært gjenstand for endringer, justeringer og utskiftninger. Likevel gjelder nok funnet om at debatt om prioriteringer har vært viktigere enn formulering. Når det gjelder resultatindikatorenes evne til å gi svar på om mål er nådd, er inntrykket at styringsparametrene er knyttet til målene, men at disse ofte ikke gir et tilstrekkelig grunnlag til å vurdere om mål er nådd. Det er således en viss støtte for forventningen. Jeg vil også hevde at det var mer idealtypiske styringsparametre under fokusområdet arbeidsretting enn andre fokusområder.

I forhold til forventningen til fase 3 har jeg ikke gått nøye inn i en sammenligning av bestillinger av rapportering og selve rapporteringen. Ut fra tabell 6.1 og den videre diskusjonen vedrørende rapportering i kapittel 6 kommer det frem at det er ca halvparten av virksomhetsrapportene som går på mål og resultater. Samtidig er det omfattende vedlegg med virksomhetsrapportene. Arbeids- og velferdsdirektoratet skal også gi vurderinger og analyser av tall, samt overordnede vurderinger av Arbeids- og velferdsdirektøren i særmøter osv. Selv om slik rapportering er bestilt, er det likevel store muligheter for at Arbeids- og velferdsdirektoratet kan rapportere det de mener er ”passende”. I hvor stor grad muligheten blir benyttet er imidlertid usikkert. Det må vel likevel antas at rapporteringen bærer noe preg av hva Arbeids- og velferdsetaten mener er passende.

I forhold til fase 4 er inntrykket at resultatinformasjon mindre grad enn forventet ut i fra en idealmodell er anvendt i fase 1 og 2. Det kommer ikke frem noe markant skille i empirien mellom de ulike fokusområdene når det kommer til bruk av resultatinformasjon, men fokusområdet ”arbeidsretting” virker å skille seg noe ut også i forhold til denne fasen. Det er her de eneste justeringene som ut i fra en mål- og resultatstyringslogikk kan antas å være basert på resultatinformasjon kommer frem. Det er også noen få eksempler på at man har justert eller lagt til krav til hvor høyt et tallfestet krav til styringsparametre skal være. Siden dette er eneste fokusområdet med slike eksempler, er det noe støtte for dette i empirien.

Myteperspektivet

Som for drøftingen av de andre perspektivenes forventninger og disses forklaringskraft i forhold til empirien, vil jeg også her starte med en kortfattet oppsummering og oppfriskning av forventningene utledet fra myteperspektivet i teorikapitlet. Denne er presentert i tabell 7.4.

Tabell 7.4 Sammenfatning av forventninger utledet av myteperspektivet

		Oppfylt?
Generelle forventninger	De formelle og begrepsmessige aspektene ved mål- og resultatstyring kommer til syne, men disse er i hovedsak symbolske, og den reelle styringen foregår gjennom andre kanaler, systemer og virkemidler	
Forventninger til fase 1	Det som skal være mål er ikke formulert som mål	Ja
	Alternativt er det formulerte mål som er mer symbolske, legitimerende og eventuelt retningsgivende, enn styrende og operasjonelle.	Ja
	Ikke noe logisk hierarkisk forhold mellom mål	Ja
Forventninger til fase 2	Det blir utformet resultatindikatorer, men disse bærer preg av å være utviklet fordi man må, og ikke fordi de faktisk skal brukes	Nei
Forventninger til fase 3	Rapportering i henhold til frister og krav	Ja
	Rapporteringens innhold kan imidlertid gå ut over eller vedrøre annet enn det som er etterspurt	Ja
Forventninger til fase 4	Resultatinformasjonen fra rapporteringen blir ikke benyttet aktivt og målrettet for å justere mål og resultatindikatorer. Andre mekanismer er mer viktige	Delvis
	Andre styringssystemer blir brukt parallelt	Ja
	Resultatinformasjon har hovedsakelig andre bruksområder enn styring og utvikling av mål	Delvis

Den første forventningen må sies å ha støtte i empirien. At det som skal være mål, eller kunne vært mål, ofte ikke er formulert som mål. Dette gjelder både fokusområdene, som jeg har oppfattet som å skulle være hovedmål, og for resultatmål, som i de siste to tildelingsbrevene faktisk het delmål. Det kan også hevdes at en del mål er formulert slik at de er mer symbolske enn operasjonelle. Her kan igjen eksempelet fra fokusområdet ”sosial inkludering” benyttes. Som tidligere påpekt bærer resultatmålet ” sikre samfunnsdeltakelse og hindre passivisering” mer preg av å være en visjon enn et operativt mål. Som tidligere påpekt er det dessuten uklart om målene kan sies å stå i noe logisk hierarkisk forhold til hverandre. Forventningene ut fra dette perspektivet må således sies å finne relativt sterk støtte i empirien, noe som tilsier at myteperspektivet har en relativt stor forklaringskraft i forhold til fase 1.

Forventningen til fase 2 er vanskelig å bekrefte eller avkrefte. Det er helt klart utviklet styringsparametre. I hvilken grad disse har noen effekt i form av hvordan Arbeids- og velferdsetaten prioriterer og jobber, eller i hvilken grad de er av stor betydning for etatsstyringen er vanskelig å gi noe entydig svar på. Det har vært noen endringer av styringsparametrene i perioden, og det er vel tvilsomt om dette er gjort kun for syns skyld. De danner tross alt grunnlag for rapportering fra Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dessuten har AID vært forsiktige med å gi klare kvantitative krav på kun enkelte ting, fordi de er redd dette vil ta fokus fra andre oppgaver. AIDs argument er ikke relevant om de ikke mener styringsparametrene får fokus. Jeg mener derfor at forventningen ikke kan ansees som oppfylt.

Forventningene fra fase 3 må sies å finne støtte i empirien. Det er mulig det finnes avvik, men det er få tegn til at rapporteringen ikke har foregått i henhold til frister og krav. Det har blitt påpekt at det over en periode var utilstrekkelig rapportering til noen særmøter, og i kritikken fra departementet ble det henvist til krav om rapportering i tildelingsbrev. Kvaliteten på denne rapporteringen ble omsider utbedret, og jeg har ellers få tegn i mitt

datamateriale som skulle tilsi at ikke rapporteringen skjedde i henhold til det som er bestilt gjennom særlig tildelingsbrev, men også gjennom møter og andre kanaler. Samtidig er inntrykket at det blir rapportert på mer enn det som blir krevd i kapittelet om mål- og resultater i tildelingsbrevene.

Som det også er nevnt flere ganger tidligere i oppgaven, har resultatinformasjon kun i begrenset grad blitt brukt til å justere resultatmål eller styringsparametre. Særlig har dette kommet til syne gjennom styringen av ”gjennomføringen av NAV-reformen og IKT-pensjonsprogrammet”. I styringen av ”drift” har man kun i begrenset grad benyttet resultatinformasjon i nye runder av fase 1 og 2, mens for styringen av ”reform” har man i praksis ikke hatt noen fase 1 og 2. Andre systemer for styring enn mål fungerer også parallelt. Det er for eksempel styring gjennom regelverk/lover og prosessstyring.

Kapitteloppsummering

Det ble i teorikapittelet nevnt tre ulike måter å oppfatte mål- og resultatstyringssystemer på. Disse var som teknisk styringsverktøy, styringsfilosofi eller læringsverktøy. Hovedinntrykket gjennom studien er at mål- og resultatstyring slik denne er praktisert i relasjonen mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet avviker fra ideelle kriterier for mål- og resultatstyring som et teknisk styringsverktøy. Dette kan begrunnes med en for svak kobling fra fase 4 til fase 1 og 2. Samtidig er inntrykket fra intervjuene at det er oppslutning rundt det å ha mål- og resultatstyring som et utgangspunkt. Dette til tross for at det er vanskelig å praktisere dette slik det er tenkt på papiret. Således er det nok mer ideen om å styre i stort, overordnet og med mål, mindre på detaljer og aktivitet, og heller ”let the managers manage” som har tilslutning. Den mer tekniske utførelsen med utforming av mål osv. virker mindre vektlagt. Samtidig er den omfattende rapporteringen en faktor man kan ta til inntekt for et ønske om å ”make the managers manage”. Hva kan man så kalle mål og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden 2006 til 2009? Det er nok heller en styringsfilosofi eller et læringssystem, enn et teknisk styringsverktøy. Mye rapportering i forhold til bruk av resultatinformasjon kan også peke i retning av en karakteristikk som kontrollsystem.

I den forklarende delen av analysen har jeg tatt utgangspunkt i forventningene utledet av de enkelte perspektiv i teorikapittelet, for så diskutere hver enkelt at forventningene i forhold til empirien i kapittel 5 og 6. Når forventningene til en fase ut i fra ett perspektiv har støtte i empirien, er det et tegn på at perspektivet har forklaringskraft. Man kan ikke konkludere med at den kausale sammenhengen forventningen bygger på er korrekt, men

sannsynligheten for at sammenhengen i noen grad kan forklare empirien er styrket. På bakgrunn av diskusjonen av forventningene i dette kapittelet har jeg utarbeidet en tabell som presenterer de ulike perspektivenes relative forklaringskraft slik jeg har tolket empirien. Dette er presentert i tabell 7.5.

Tabell 7.5 De teoretiske perspektivenes relative forklaringskraft i forhold til de ulike fasene og praktiseringen av mål- og resultatstyringen som helhet.

	Det instrumentelle perspektivet	Det kulturelle perspektivet	Myteperspektivet
Fase 1	Middels	Høy	Høy
Fase 2	Middels/lav	Høy	Lav
Fase 3	Høy	Middels/Høy	Høy
Fase 4	Lav/Middels	Middels	Middels
Samlet sett	Middels	høy	Middels/Høy

Det instrumentelle perspektivet viste seg å ha middels forklaringskraft i dette caset. Dette har bakgrunn i at det er flere avvik mellom den faktiske praktiseringen av mål- og resultatstyringen og praktiseringen slik den på papiret er tenkt å bli gjennomført. Gjennomføringen samsvarer ikke med idealmodellen slik denne er presentert i teorikapittelet. Det som skal være mål er i liten grad formulert som mål. Resultatmål er til tider svært vidt formulert. Styringsparametre evner i liten grad å gi noe entydig svar på om resultatmål er nådd. Mange resultatmål har ikke tilknyttede styringsparametre i det hele tatt. Det blir gitt føringer og mål utenfor kapitlene om mål- og resultat i tildelingsbrevet. Rapporteringen har til tider ikke vært tilfredsstillende for departementene. Resultatinformasjon har i mindre grad enn forventet gitt utslag i form av justeringer i tildelingsbrevene. Det er således en rekke faktorer som ikke passer med idealmodellen.

At det instrumentelle perspektivet viste seg å ikke ha høyere forklaringskraft i studien må sees i lys av at jeg har valgt en temmelig streng tolkning av dette. Det er også vanlig at forfattere som benytter seg av instrumentelle perspektiv i større grad inkluderer begrepet begrenset rasjonalitet. Da vil man handle ut i fra en instrumentell tankegang, men det åpnes for at det finnes ulike interesser, at beslutningstakere ikke alltid innehar perfekt informasjon, og at de ikke alltid har kapasitet til å vurdere alle alternativer og vurdere konsekvenser av disse. Om jeg i større grad hadde åpnet for slike aspekter under det instrumentelle perspektivet ville, forventningene vært noe mer moderate med tanke på å skulle finne et mønster tett opp mot idealmodellen. Således ville antakeligvis det instrumentelle perspektivet hatt noe større forklaringskraft.

I forhold til drøftelsen bør det også påpekes at den er basert på empirien samlet sett. Om jeg for eksempel hadde differensiert mellom de ulike fokusområdene ville nok

forventningene vært oppfylt i ulik grad i forhold til hvert enkelt fokusområde. Det instrumentelle perspektivet ville nok isolert sett hatt en noe større forklaringskraft i forhold til fokusområdet ”arbeidsretting”.

Det kulturelle perspektivets forklaringskraft har jeg vurdert som høy. Det var en rekke forventninger knyttet til det kulturelle perspektivet, og disse ble i hovedsak oppfylt. I tillegg var det noen forventninger som jeg hadde meget lite empiri om, og således ikke ville ta stilling til. Det synes viktig å merke seg at de aspektene som ligger til grunn for det kulturelle perspektivet er vanskelige å finne empiri på i praksis. Selv om forventningene blir oppfylt er det vanskelig å vite om disse trekkene er et resultat av trekk ved det kulturelle perspektiv, eller helt andre årsaker. Jeg har ikke forsøkt å kartlegge kulturen.

Myteperspektivet ble ansett å ha en middels til høy forklaringskraft for caset. Dette fordi alle de tre forventningene til fase 1 fant støtte i empirien. Det samme gjorde forventningene til fase 3 og delvis også 4. Det var kun forventningen til fase 2 jeg ikke fant støtte for. Samlet sett mener jeg derfor perspektivet har middels til sterk støtte i empirien. Jeg har likevel flere kommentarer jeg håper nyanserer denne vurderingen av forklaringskraft.

Som nevnt i teorikapitlet peker Johnsen (2007:194) på at det er vanlig i studier å forklare funn om løst koblede systemer som avviker fra sine ideal om tett kobling ut ifra symbol og frikoblingsargumenter innen myteperspektivet. Han påpeker at dette kan være en forhastet forklaring siden det kan finnes rasjonelle grunner til å benytte løst koblede systemer i visse situasjoner. Johnsens argument virket således viktig å merke seg med tanke på å unngå å legge for stor vekt på konklusjoner om myteperspektivets forklaringskraft.

Noe av ”problemet” med myteperspektivet er at alt som ikke er slik det skal være, ofte passer med myteperspektivet. I dette caset passer empirien ganske godt med forventningene fra myteperspektivet. Det er imidlertid ikke noen beviser for at de argumenter som ligger bak forventningene utledet av myteperspektivet faktisk er de bakenforliggende årsaken til at empirien er som den er. Det kan tenkes at det er andre forklaringer til at mål- og resultatstyringen avviker fra idealmodellen

Når denne analysen landet på den vurderingen at myteperspektivet har middels til høy forklaringskraft for mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsdirektoratet, er det viktig å igjen understreke hva som har vært fokus for denne studien. Som det ble presisert i teorikapitlet, og også i den beskrivende delen av analysen, har man i litteraturen tre ulike måter å se på mål og resultatstyring. Jeg har valgt å i hovedsak studere mål- og resultatstyring som et teknisk styringsverktøy. Når man ser på den tekniske utførelsen av mål- og resultatstyringen slik den særlig i skriftlig form utpeker seg, er har myteperspektivet relativt

stor forklaringskraft. Nå kan det imidlertid tenkes at mål- og resultatstyring i større grad er gjeldende i denne styringsrelasjonen som en styringsfilosofi eller læringsverktøy. I så måte ville en annen tilnærming til studien, med større fokus på disse alternative måtene å forstå mål- og resultatstyring på, kunne gitt ett annet utfall med tanke på perspektivenes relative forklaringskraft. Samtidig vil jeg nevne at Christensen med flere tar opp poenget med at myter ikke har instrumentelle effekter. De mener likevel dette resonnementet kan problematiseres. De mener ”man kan tenke seg at mytene på et generelt nivå blir en rettesnor for handling eller endring i denne, det vil si fungerer som en form for teori om beslutningsatferd” (Christensen m.fl. 2004:179). Dette kan passe med min oppfatning om at mål- og resultatstyringen fungerer som et utgangspunkt for handlig, eller en overordnet styringsfilosofi.

Et annet, og kanskje den viktigste kommentaren til myteperspektivets forklaringskraft går på forskningsoppleggets evne til å vurdere frikoblingsspørsmålet. Om mål- og resultatstyringen faktisk er symbolsk og frikoblet fra den reelle styringen, ville dette innebære at mål, styringsparametre og andre elementer av AIDs opplegg for mål- og resultater ikke påvirker aktivitetene og resultatene til Arbeids- og velferdsetaten. I hvilken grad mål og styringsparametre faktisk former Arbeids- og velferdsetatens beslutninger, aktiviteter og resultater har ikke mitt opplegg evnet å fange opp i tilstrekkelig grad til å hevde at mål- og resultatstyringen er frikoblet. Således er det problematisk å påstå at de oppfylte forventningene her kan forklares med frikobling og andre begreper under myteperspektivet. Et eksempel er at man vanskelig kan hevde at mål- og resultatstyringen er symbolsk og frikoblet fordi rapporteringen foregår i henhold til krav og frister (jf. forventning til fase 3).

Et funn i studien er at fokusområdet arbeidsretting i større grad har idealtypiske mål- og resultatstyringstrekk enn de andre fokusområdene. Dette samsvarer med forventninger ut fra både det instrumentelle og kulturelle perspektiv. Således har begge perspektivene forklaringskraft, men gir ulike forklaringer av funnet. Det instrumentelle perspektivet forklarer denne særegenheten ved at det er strukturelle og instrumentelle forutsetningene som gjør dette området bedre egnet for mål- og resultatstyring. Det kulturelle perspektivet forklarer derimot funnet ved at tradisjonene for mål- og resultatstyring i de gamle etatene er seiglivet og har ”overlevd” sammenslåingen av etatene. Det bør understrekes at det også kan finnes andre forklaringer på dette funnet. Å anslå den relative forklaringskraften mellom de to perspektivene er selvsagt noe en skal være forsiktig med. Jeg vil likevel peke på at det kulturelle perspektivet primært har forklaringskraft i forhold til den ulike praksisen mellom fokusområdene arbeidsretting og inntektssikring. Det instrumentelle perspektivets forklaringskraft har et noe videre nedslagsfelt ved at det har forklaringskraft i forhold til

fokusområdet arbeidsretting og dets særegne stilling også i forhold til de resterende fokusområdene.

Det er også en annen faktor som spiller inn på styrkeforholdet mellom det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. Fra det kulturelle perspektivet har jeg inkludert forventninger om forskjeller mellom arbeidsretting og inntektssikring for alle fasene. Når det er forskjeller mellom disse fokusområdene i alle fasene får det kulturelle perspektivet stor forklaringskraft generelt, siden det er få andre forventninger fra dette perspektivet til de enkelte faser. Alternativt kunne jeg inkludert tilsvarende forventninger med en annen begrunnelse også for det instrumentelle perspektivet. Da ville nok det instrumentelle perspektivet fått nye tre stykk oppfylte forventninger i tabell 7.2.

8. Avslutning

I dette avslutningskapitlet vil jeg som en oppsummering forsøke å svare på problemstillingen ved å trekke frem det jeg mener er hovedfunn i studien. Deretter vil jeg drøfte mine funn i lys av tidligere forskning. En slik drøfting har flere funksjoner. For det første vil det være en egnet måte å plassere studien i forhold til litteraturen om mål- og resultatstyring, og for det andre vil det kunne tydeliggjøre hvilke funn som er viktige. Drøftingen kan også bidra til å nyansere funnene. Videre vil jeg peke på teoretiske implikasjoner av funnene i denne studien. Dette innebærer en drøftelse om teoriene jeg har benyttet meg var egnet for denne studien, og om det er andre teorier som kunne vært mer hensiktsmessig å benytte. Deretter vil jeg drøfte praktiske implikasjoner. Dette innebærer at jeg vil drøfte mulighetene og flaskehalsene som ligger i mål- og resultatstyring sett i lys av studien. Til slutt vil jeg kort kommentere noen muligheter for generalisering og videre forskning.

Hvordan har mål- og resultatstyring blitt praktisert?

I denne oppgaven har jeg forsøkt å svare på problemstillingen:

”Hvordan har mål- og resultatstyring blitt praktisert i styringsdialogen mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet i perioden fra og med juni 2006 til og med april 2009, og hva kan forklare denne praksisen?”

Fremgangsmåten min har vært datainnsamling ved hjelp av dokumentanalyse og ekspertintervjuer, samt analyse av den innsamlede dataen. I analysen har jeg benyttet meg av teori som søker å beskrive mål- og resultatstyring, for å svare på hvordan denne har blitt praktisert. Videre har jeg benyttet tre teoretiske perspektiver for å forklare den beskrevne praksisen. Siden ulike sider ved praktiseringen er påpekt i både kontekstkapitlet (kapittel 2), empirikapitlene (kapittel 5 og 6) og analysekapitlet (kapittel 7), har jeg valgt å ikke oppsummere med en generell beskrivelse av mål- og resultatstyringsprosessen. I stedet vil jeg trekke frem noen av hovedfunnene i studien.

Siden jeg i innledningen påpekte to faktorer jeg mente gjør mitt case spesielt interessant, vil jeg starte med å trekke frem funn knyttet til disse to faktorene. Den første faktoren var at den studerte perioden representerer startfasen for Arbeids- og velferdsdirektoratet som et nytt direktorat etter en sammenstilling av Aetat og Rikstrygdeverket. Den andre faktoren var at det i perioden har vært et, i norsk målestokk, særdeles stort organisatorisk reformarbeid i Arbeids- og velferdsetaten.

Studien har interessante funn i forhold til begge disse faktorene. Karakteristiske trekk ved styringen av de gamle etatene kommer også til syne i mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten. Selv om de to etatene nå skal fungere som en integrert etat er nok arbeidsområdene, arbeidsinndelingen, og således også forutsetningene for styring innen disse områdene, påvirket av gamle mønstre. Min data kan tolkes slik at mål- og resultatstyring innen fokusområdet *arbeidsretting*, som antas å ligge tett opp til Aetats tidligere mandat, ligger tettere opp til et mål- og resultatstyringsideal enn fokusområdet *inntektssikring*, som antas å ligge tett opp til området RTV hadde ansvar for. Tildelingsbrevet for 2006 bar ifølge respondenter preg av at det var en sammenstilling av mål og resultatkrav fra de gamle etatene. Opplegget for mål- og resultatstyringen som helhet er også blitt hevdet å ligne opplegget for mål- og resultatstyring i tidligere Aetat. Fokusområdet arbeidsretting skilte seg ikke ut kun i forhold til fokusområdet Inntektssikring, men også i forhold til de andre fokusområdene. Dermed er det nok ikke bare tradisjonene fra de gamle etatene som kan forklare at fokusområdet arbeidsretting skiller seg ut. Jeg har også antatt at det er bedre forutsetninger for mål- og resultatstyring av dette området.

Når det gjelder reformaspektet var det et interessant funn at selve gjennomføringen av NAV-reformen var et område som var tatt ut av den ordinære etatsstyringen. Gjennomføringen av NAV-reformen ble i stedet fulgt opp gjennom egne særmøter med egen rapportering i forkant. Det ble således skilt mellom styring av drift og styring av reform. Den ordinære etatsstyringen har også blitt hevdet å bære preg av at AID ikke har ønsket å stille for strenge krav til Arbeids- og velferdsetaten i en periode med stort endringspress og store utfordringer, samtidig som de har fulgt veldig årvåkent med.

Et annet interessant funn gjelder bruken av resultatinformasjon. Det var i caset mye rapportering, men lite bruk av resultatinformasjon. Det er viktig å understreke at med lite bruk mener jeg i forhold til styring gjennom formulering av mål og styringsparametre. Resultatinformasjon kan også bli brukt i andre sammenhenger. Et hovedformål med resultatinformasjon var å underrette politisk ledelse og Stortinget om situasjonen og utviklingen i Arbeids- og velferdsetaten.

I en mål- og resultatstyringstankegang skal underliggende virksomhets resultater få konsekvenser. Det vil si at god måloppnåelse skal belønnes, og dårlig måloppnåelse straffes. Således skal underliggende virksomhet styres og kontrolleres ved hjelp av insentiver. Et viktig funn er imidlertid at verken elementer av belønning eller straff er benyttet i etatsstyringen. Til tross for til tider dårlig måloppnåelse på visse områder, har Arbeids- og velferdsetaten fått økt ressurstilførsel.

Mitt inntrykk er at mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten er en prosess som i hovedsak blir utført på administrativt nivå. Formulering av mål, styringsparametre, rapporteringskrav og oppfølging gjennom etatsstyringsmøter er utført av administrasjonen i departementene og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Dette betyr likevel ikke at politisk ledelse ikke er engasjert i styringen og situasjonen i Arbeids- og velferdsetaten. Statsråden har for eksempel egne kontaktmøter med Arbeids- og velferdsdirektøren. Politisk ledelse blir i intervjuer beskrevet å være meget ”hands on”, og økningen i antall kontaktmøter i 2009 blir forklart med at statsråden ønsker å følge godt med. Det er den mer tekniske utførelsen av mål- og resultatstyring som i hovedsak er utført på administrativt nivå.

Hva kan forklare praksisen?

I analysekapittelet har jeg forsøkt å forklare mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten ut fra et instrumentelt- et kulturelt- og et myteperspektiv. Alle perspektivene hadde forklaringskraft, men jeg mener det kulturelle perspektivet hadde den høyeste forklaringskraften. Jeg påpekte imidlertid at den relativt høye forklaringskraften til det kulturelle perspektivet begrunnes med hvilke forventninger jeg inkluderte i analysen av det instrumentelle og det kulturelle perspektivet. Ved å gjøre dette forsøkte jeg å nyansere variasjonen i forklaringskraft mellom disse to perspektivene. Det instrumentelle perspektivet hadde noe forklaringskraft, men en rekke avvik mellom idealmodellen og praktiseringen i caset svekket denne. Myteperspektivet hadde relativt høy forklaringskraft. De fleste forventningene jeg utledet fra myteperspektivet var oppfylt, men jeg har forsøkt å nyansere den relativt sterke forklaringskraften ved å påpeke at forskningsopplegget for studien ikke var optimalt med tanke på å avdekke forhold som disse forventningene er bygget på.

Funnene knyttet opp mot tidligere forskning.

Lægreid, Roness og Rubecksen (2008:49-50) har studert hvordan de fire fasene av mål- og resultatstyring er praktisert i tilknytning til hverandre i den norske sentralforvaltningen. De karakteriserer mål- og resultatstyringen som et delvis integrert system. De fant sterke positive korrelasjoner mellom resultatrapportering og belønning og straff, og resultatindikatorer var tett knyttet til resultatrapportering. Samtidig fant de svak kobling mellom mål og resultatindikatorer, samt mellom resultatindikatorer og belønning og straff. De fant også at resultatindikatorer så ut til å være knyttet til aktivitet eller output, mens mål for direktorat og tilsyn var knyttet til faktiske samfunnsmessige resultat eller outcome. De lanserer så vanskeligheter med å måle samfunnsmessige resultater som en mulig forklaring på dette siste

funnet. Hvis praktiseringen av mål- og resultatstyring skal reflektere idealmodellen vil resultatindikatorer måtte fundamenteres sterkere i målsetninger, og resultatstyring må knyttes sterkere til resultatindikator. Et viktig funn i deres studie er at de svakeste korrelasjonene var mellom formulering av mål og resultatindikatorer, samt mellom resultatindikatorer og resultatstyring (Performance Steering). En forklaring på løs kobling mellom resultatindikatorer og resultatstyring mente de kan være at resultatindikatorer ofte ikke var dekkende for hele ansvarsområdet til en organisasjon, mens resultatstyring gjerne skal dekke hele ansvarsområdet.

Videre understreker Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008:49-50) at det å faktisk praktisere en idealtipe av mål- og resultatstyring ikke nødvendigvis er noe mål i seg selv, og at et løst koblet system i noen tilfeller kan være både mer praktisk og passende (jf. også Johnsen 2007). I forhold til rammeverket til Bouckaert og Halligan (2008) presentert i teorikapitlet mener Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008) at det norske mål- og resultatstyringssystemets karakteristikk passer best med Management of Performances. Begrunnelsen er at styring og prestasjoner er forbundet med hverandre, men ikke sammenknyttet, sammenhengende og konsistent.

I forhold til min studie er det både funn som passer, og funn som ikke passer med funnene til Læg Reid, Roness og Rubecksen (2008). Når det gjelder deres funn om svak kobling mellom målformulering og resultatindikatorer, samt mellom resultatindikatorer og resultatstyring, er dette noe jeg mener passer med mine funn. Det vil si, resultatindikatorer er knyttet til målene, men ikke alltid formulert slik at de evner å gi en indikasjon på måloppnåelse. Dessuten mener jeg koblingen mellom resultatindikatorer og resultatrapportering kommer godt frem i min studie. Virksomhetsrapportene er lagt opp slik at de skal rapportere på styringsparametrene i tildelingsbrevene.

Det er også en del av deres funn som ikke passer med mine. I min studie er et funn at belønning og straff ikke blir benyttet. Således må det også være svak kobling mellom resultatindikatorer og belønning og straff, og mellom resultatrapportering og belønning og straff i min studie. Deres funn var derimot at koblingen var sterk. I min studie var majoriteten av både mål og styringsparametre output-baserte, og dette kan heller ikke sies å samsvare med deres funn. Styringsparametrene var som oftest knyttet til output slik de også fant, men i min studie er også majoriteten av resultatmålene knyttet til output og ikke outcome.

Når det gjelder deres kategorisering av mål- og resultatstyring i norsk sentralforvaltning som Bouckaert og Halligans (2008) Managements og Performances,

samsvarer dette med min kategorisering av mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten. I så måte er ikke resultatet av min kategorisering spesielt oppsiktsvekkende.

Jeg mener min studie er mest interessant å sammenligne med en studie av Ramslien (2005), hvor han tar for seg mål- og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet (UDI) i perioden 1998-2003. Ramslien deler studien sin i to tidsepoker, en f.o.m. 1998 t.o.m. 2000, og en f.o.m. 2001 t.o.m. 2003. Den første treårsperioden var både Kommunaldepartementet og Justisdepartementet inne i etatsstyringen av UDI, mens Kommunaldepartementet hadde eneansvar for styringen i Ramsliens andre periode. Ramsliens problemstilling var ”Hvordan har etatsstyringen av Utlendingsdirektoratet foregått i en periode med stort politisk press og manglende måloppnåelse og hva kan forklare denne styringspraksisen?”. Denne problemstillingen ligger tematisk svært nært min egen problemstilling, og hans metodiske opplegg med dokumentanalyse og ekspertintervjuer er også svært lik fremgangsmåten i denne studien. Det er altså to studier med svært lik tematisk problemstilling og meget like fremgangsmåter. Ulike funn i de to studiene kan selvsagt tillegges forfatterens tolkninger, men den like fremgangsmåten gjør at variasjoner mellom funn i de to studiene er nærliggende å tillegge faktiske variasjoner i de to casene, og ikke variasjoner som kan forklares med ulike forskningsopplegg. Om resonnementet ikke er perfekt, er det i alle fall mer gyldig i forholdet mellom disse to studiene enn i forhold til andre studier jeg kan sammenligne med. Jeg vil derfor gjøre en grundigere sammenligning av mine funn i forhold til Ramsliens studie enn andre studier. Jeg vil likevel trekke inn funn fra andre studier i denne sammenligningen i tilfeller der andre studier har funn som ligner eller avviker Ramsliens og mine funn.

Et interessant aspekt i de to studiene er stabiliteten i resultatmål og resultatkrav. I Ramsliens studie ble det i vesentlig større grad foretatt utskiftninger av resultatmål. Ofte var resultatmål kun representert ett år. Antall resultatmål i tildelingsbrevene varierte også fra år til år. Dette står i ganske sterk kontrast til funnene i denne studien hvor sammensetningen av både resultatmål og styringsparametre har vært relativt stabil i hele den studerte perioden. Dette kan på en måte tolkes som at bruk av resultatinformasjon og formulering av mål var noe man hadde større fokus på og aktivt benyttet i Ramsliens case enn i mitt. På en annen side skal mål og krav være mest mulig stabile over tid, slik at de kan fungere som bindende kriterier for måloppnåelse. Kanskje kan dette tjene som et eksempel på en spenning mellom ambisjonen i mål- og resultatstyring om å aktivt justere mål, samtidig som disse bør være stabile over tid (Det kan imidlertid også ha med hvilke forhold i omgivelsene organisasjonene i de to casene har stått ovenfor). Dessuten fant Ramslien ingen resultatmål han kategoriserte som outcome i den første treårsperioden av sin studie fra 1998 til 2000, og at kun 5% av

resultatmålene i den andre perioden i hans studie fra 2001-2003 kunne kategoriseres som outcome. Dette står også i kontrast til min studie hvor det er en betydelig større andel av både resultatmål og styringsparametre som måler outcome.

Ramslien fant at politisk ledelse aktivt benyttet den formaliserte styringsdialogen til å gi styringssignaler. I min studie heller inntrykket mer i retning av at politisk ledelse ikke har benyttet mål- og resultatstyring aktivt. De kan for så vidt ha benyttet "den formaliserte styringsdialogen" i form av kontaktmøter til å gi styringssignaler, men dette vil jeg hevde ikke er nok til at man kan si de benytter seg av mål- og resultatstyring. I alle fall ikke i en teknisk forstand. Det bør imidlertid understrekes at jeg ikke har hatt intervjuer med personer som har vært en del av den politiske ledelsen i perioden.

Christensen og Lægreid (2002) hevdet at det var den tekniske siden av mål og resultatstyring som først dominerte i norsk offentlig sektor, men at praktiseringen etter hvert tok mer form av en løst formulert styringsidé eller styringsfilosofi. Også Statskonsult (1999:5) og Helgesen (2001) har funnet at mål- og resultatstyring har fått sterkest fotfeste i Norge som en styringsfilosofi. Ramslien hevder hans data er utvetydig i forhold til om mål- og resultatstyring i hans case har fått fotfeste som styringsfilosofi. Han mener derimot det er et mer nyansert bilde når det kommer til beskrivelsen av mål- og resultatstyring som en styringsteknikk. Ramslien mener mål- og resultatstyringen i hans case beveget seg i retning av en styringsteknikk på enkelte områder. En utvikling over tid med stadig mer differensierte og konkrete mål for saksbehandlingstid innen asylsaker var et eksempel. Dette var et område som i prinsippet skulle være mulig å tallfeste. Også mine funn støtter en slik praksis som styringsfilosofi. Jeg har pekt på mange avvik fra idealmodellen i en teknisk forstand, men samtidig vil jeg hevde at mål- og resultatstyring til en viss grad blir benyttet som et teknisk styringsverktøy innen noen områder, som for eksempel arbeidsretting. Ramslien mente mål- og resultatstyringen i den første perioden av hans studie bar preg av å ligne et ritual, men at den etter hvert utviklet seg til å bli et reelt styringsverktøy. I min studie har det vært få spor til utvikling. Jeg har påpekt en rekke avvik fra idealmodellen, men på samme måte som jeg forsøker å nyansere myteperspektivets forklaringskraft i kapittel 7, vil jeg ikke karakterisere mål- og resultatstyringen i caset som et ritual.

Et viktig funn i min studie er at resultatinformasjon i liten grad får konsekvenser i form av belønning eller straff. Også Ramslien (2005) Helgesen og Lægreid m.fl. har gjort funn om at sammenhengen mellom resultatinformasjon og belønning og straff er svak. Dette er således et funn som ikke er særlig overraskende.

Et funn jeg vil sammenligne er praktiseringen av mål- og resultatstyring innen ulike områder. Jeg fant at arbeidsretting skiller seg ut fra de andre fokusområdene i tildelingsbrevet, ved at det lå nærmere opptil en idealmødel. Også Ramslien fant variasjoner mellom det som i hans case var reguleringsområdet, intergreringsområdet og beskyttelsesområdet. Dette bygger oppunder antakelsen om at typen oppgaver kan ha betydning for forutsetninger og bruk av mål- og resultatstyring.

Teoritiske implikasjoner

Her vil jeg diskutere i hvilken grad de benyttede teorien var egnet for å svare på problemstillingen. Det vil også bli diskutert i hvilken grad alternative teorier kunne eller burde vært benyttet. Jeg starter med typologien til Bouckaert og Halligan (2008). Denne typologien var svært vanskelig å bruke på mitt datamateriale. En grunn til dette er at det er noe vanskelig å tolke hva de mener er de nøyaktige kriteriene for at et system skal kunne kategoriseres i forhold til deres ulike typer og de enkelte elementene i disse. En annen grunn er nivåproblematikken. Bouckaert og Halligan har nasjoner som enhet, og det viser seg at typologien er vanskelig å benytte når jeg studerer en prosess som foregår mellom to nivåer i en sektor. Således vil deres kriterier være basert på studier som tar for seg mål- og resultatstyringssystemer på et enda mer aggregert nivå enn det jeg gjør. I ettertid kan det godt tenkes at andre typologier eller modeller ville vært mer egnet for studien. Moynihan (2008:33) beskriver for eksempel ulike systemer ut ifra grad av fokus på resultater og grad av autonomi. At Moynihan kun benytter to dimensjoner i sin kategorisering sannsynliggjør at denne kategoriseringen ville vært enklere å benytte. Samtidig er det nok ikke enkelt å måle verken grad av fokus på resultater eller grad av autonomi.

I forhold til de teoretiske perspektivene er det viktig å understreke at lav forklaringskraft ikke betyr at de er dårlig egnet for studien. Om et perspektiv ikke kan forklare en del av praksisen er dette også et funn. Det vil nemlig gi en indikasjon på at visse forklaringer sannsynligvis kan utelukkes. Derfor vil en drøftelse av hvor egnede de var, basere seg på spørsmål om i hvilken grad det var mulig å utarbeide fornuftige forventninger fra perspektivene i forhold til dette caset, og i hvilken grad studiens datamateriale var egnet til å vurdere om perspektivenes forventninger er oppfylt. I lys av disse spørsmålene vil en drøftelse av myteperspektivets relevans være tvetydig. Myteperspektivet var egnet til å utlede forventninger som var relevante og interessante i forhold til caset generelt og problemstillingen spesielt. Samtidig var dette forventninger som er vanskelig å kunne bekrefte

eller avkrefte ut i fra studiens datamateriale. Dette ble også drøftet i oppsummeringen av kapittel 7.

Prinsipal-agent teori fokuserer på problemer som kan oppstå i forhold hvor en part, prinsipalen, delegerer oppgaver til en annen part, agenten. Problemer kan oppstå som følge av ulike preferanser for de to partene, asymmetrisk informasjon, samt begrensede muligheter for prinsipalen til å overvåke eller kontrollere agentens handlinger, ytelse og prestasjon. Prinsipal-agent teori forventer at en prinsipal vil forsøke å forhindre eller redusere slike problemer ved å benytte ulike mekanismer gjennom kontrakter som prinsipalen kan benytte for å beskytte seg mot opportunistisk atferd fra sin agent. (Moe 1984:756; Eisenhardt 1989:58)

Pollitt m.fl. (2004:13-14) hevder at prinsipal-agent teori kan være nyttig for å svare på spørsmål om hvordan direktorater og tilsyn best kan bli styrt av deres overordnede departement. Dette hevder de er fordi prinsipal-agent teori gir forslag om hvordan direktorat og tilsyn kan overvåkes og fordi den forsøker å gi oppskrifter på hvordan kontrakter kan designes for å regulere forholdene mellom departement og direktorat/tilsyn. Prinsipal-agent teori kan også hjelpe med å identifisere situasjoner hvor det er høy risiko for at direktorat eller tilsyn presterer dårligere enn ønsket, eller hvor det er høy risiko for opportunistisk adferd.

I dette caset kan AID ansees som prinsipal, Arbeids- og velferdsdirektoratet som agent, og tildelingsbrevet som en kontrakt mellom disse. Prinsipal-agent teori kunne derfor blitt benyttet som en supplerende teori under det instrumentelle perspektivet. Argumentet for dette er at prinsipal-agent teori bygger på en instrumentell tankegang hvor en kontrakt kan brukes som et instrument for prinsipalen. Prinsipal-agent teori vil imidlertid i større grad åpne for interessekonflikter mellom AID og Arbeids- og velferdsdirektoratet enn det rene instrumentelle perspektivet åpner for. Prinsipal-agent teori kunne kanskje vært nyttig for å forklare utarbeidelsen av, innholdet i, og oppfølgingen av, tildelingsbrevet. En mulig forventning ville vært at målkonflikter mellom AID og NAV ville blitt håndtert gjennom insentiver og kontrakt/kontrollmekanismer, og ikke forhandlinger og kjøpslång.

I lys av kunnskap om styringen av gamle Aetat og RTV, oppgavene disse stod ovenfor, og denne studiens funn om fokusområdet "arbeidsretting" sin særstilling, kunne også et "Task-Spesific Path Dependency" perspektiv (Pollitt m.fl. 2004:18) vært en interessant tilnærming. Dette teoretiske perspektivet legger vekt på betydningen av organisasjoners kjerneoppgaver (Task-spesific). Det tar for seg hvilke betingelser og eventuelle hindringer selve oppgavenes karakter har for styringen av organisasjoner. En grunntanke i dette perspektivet er også at oppgavene har betydning, og at man ikke kan diskutere organisasjoners strukturer, prosesser, styring, kontroll og autonomi, uten å ta hensyn til

oppgavene i organisasjonen som blir styrt (Rubecksen 2009:39-40). *Path Dependency* kan knyttes til at historien innenfor et område har betydning. Dette kan igjen knyttes til det kulturelle perspektivet. Både egenskapene ved oppgavene som skal utføres, og hvordan disse historisk er utført, har således betydning (Pollitt m.fl. 2004:18). I et slikt perspektiv er også begrepene output og outcome viktige (Rubecksen 2009:39-40). I hvilken grad det er mulig å observere en underliggende organisasjons outcome eller output i forhold til oppgavene som skal utføres har betydning for hvordan man vil styre (Wilson 1989:158-159). Dette kan igjen knyttes til prinsipal-agent teori.

Praktiske implikasjoner

Styrken i mål- og resultatstyring ligger i den grunnleggende ideen om å gi underordnet virksomhet mål og løse tøylar med tanke på hvordan disse nås, samtidig som man skal følge nøye med på utviklingen gjennom å følge med på resultatene. Selv om selve utførelsen ikke er praktisert i henhold til alle mål- og resultatstyringsideal virker ideen å ligge som et bakteppe for styringen. Således virker styrken heller å ligge i mål- og resultatstyring som styringsfilosofi enn i styringsteknikk.

En av flaskehalsene er utfordringen med å formulere gode mål og resultatindikatorer. Operasjonelle, klare, presise og realistiske mål ("utrydde fattigdom" er et dårlig eksempel) med resultatindikatorer som faktisk evner å gi et svar på om mål blir nådd. En annen flaskehals i forhold til å få mål- og resultatstyring til å fungere, er at dårlige resultater ikke får konsekvenser. Når elementer av belønning og straff ikke blir benyttet forsvinner insentivaspektet i mål- og resultatstyringen. Når insentivene til å nå gode resultater forsvinner, reduseres den potensielle nytten ved å gi underordnet virksomhet autonomi. Insentiver kan sees på som en form for kontroll, men når disse forsvinner kan dette føre til at behovet for andre former for kontroll øker. Om mål og resultatstyring flagger en "frihet under ansvar" tankegang, vil fravær av konsekvenser gjøre at man i stedet får "frihet uten ansvar". Dette rokker ved mål- og resultatstyringens ambisjon om mer av både autonomi og kontroll.

Resultatinformasjon ser ikke ut til å ha blitt benyttet til å utvikle nye strategier og mål i den utstrekning som var forventet, og hovedfunksjonen viste seg å være å underrette politisk ledelse og Stortinget om situasjonen i Arbeids- og velferdsetaten. Således virker det som resultatinformasjonen hovedsakelig har en kontrollfunksjon. Et spørsmål er da om ikke det ligger et potensial i å bedre utnytte læringspotensialet i rapporteringen.

Muligheter for generalisering

I hvilken grad er funnene i denne studien relevant også for andre sammenhenger? Det har generelt vært mye diskusjon om casestudier egner seg for generalisering (Andersen 1997, Yin 2003, Flyvbjerg 2006). Generelt vil jeg hevde at i tilfeller hvor mine funn samsvarer med andres funn, vil denne studien bidra til å styrke sannsynligheten for at slike funn kan generaliseres. Jeg har tidligere argumentert for caset mitt er spesielt med tanke på reform og størrelse. At caset er spesielt taler i utgangspunktet for at generalisering er vanskelig. Mål- og resultatstyringen bærer preg av at Arbeids- og velferdsetaten i perioden har vært gjennom en omfattende organisatorisk reform. Det er mulig at disse omstendighetene spiller en så stor rolle for studiens funn at de ikke lar seg generaliseres til case. I så fall vil det være interessant om det finnes andre studier der studieobjektet er påvirket av lignende omstendigheter. Om funnene ligner vil det kanskje være grunnlag for å hevde at disse studiene har en grad av generell gyldighet i forhold til mål- og resultatstyring av etater under omstilling. Hvis oppfølgingen av omstillingsarbeidet også i andre case blir skilt fra den ordinære etatsstyringen kan det være grunn til å spørre seg om mål- og resultatstyring ikke egner seg for styring av slike prosesser.

Et annet særtrekk med caset er at Arbeids- og velferdsetaten består av en sammenstilling av to etater som ble styrt på ulik måte. Et interessant spørsmål er således om funnene her kan generaliseres til andre tilfeller hvor etater blir sammenstilt. Dette er vanskelig å ta stilling til ut fra denne studien alene. Om andre studier har lignende funn vil det derimot være mulig å gjøre seg mer generelle påstander om hvordan tradisjoner fra organisasjoner som skal sammenstilles vil påvirke styringen av den nye sammenstilte organisasjonen.

Muligheter for videre forskning

Arbeidet med denne studien har avdekket flere spennende temaer for videre forskning. Etter min mening er ambisjonen om å utvikle felles resultatmål, resultatindikatorer og rapportering for målgrupper der stat og kommune har et felles ansvar, et meget spennende tema. Dette arbeidet står ovenfor en rekke praktiske utfordringer, men ut fra et statsvitenskapelig perspektiv er denne ambisjonen også spennende fordi den kan være i konflikt med kommunenes rolle som "selvstyreinstitusjon" (Fimreite, Larsen og Aars 2001; Lægreid 2001:142). Det kan være interessant å studere hva som har vært utfordringene i dette arbeidet, men også hvilke mulige løsninger de som har arbeidet med problemstillingen har sett for seg.

Denne studien har tatt for seg perioden f.o.m. juli 2006 t.o.m. første tertial 2009. Perioden har vært preget av at Arbeids- og velferdsetaten i denne perioden har vært gjennom en stor og krevende organisatorisk reform. Jeg har pekt på at det i intervjuer er blitt hevdet at en rekke endringer ville finne sted når den organisatoriske delen av NAV-reformen skulle være ferdig i løpet av 2009. Således vil en studie som tar for seg den resterende perioden av NAV-reformen være interessant. En slik studie kan avdekke om funnene i min studie kun er gyldige under de omstendighetene som har ligget til grunn for perioden jeg har studert. Det har blitt hevdet i intervju at etatsstyringen fremover vil ta form av mer ordinær etatsstyring enn det som har vært tilfelle hittil. Kan det tenkes at perioden jeg har studert representerer en egen fase for mål- og resultatstyringen av Arbeids- og velferdsetaten som er preget av organisatorisk reform?

Litteraturliste

- Andersen, Svein S. (1997). *Case-studier og generalisering. Forskningsstrategi og design*. Bergen: Fagbokforlaget
- Argyris, Chris og Donald Schön (1978). *Organizational learning: A Theory og Action Perspective*. London: Addison-Wesley
- Askim, Jostein, Tom Christensen, Anne Lise Fimreite og Per Lægreid (2008). *Implementation of Merger. Lessons from the Norwegian Welfare Bureaucracy*. Working Paper 11-2008. Bergen: Rokkansenteret
- Bouckaert, Geert og John Halligan (2008). *Managing Performance. International Comparisons*. London: Routledge
- Bouckaert, Geert og B. Guy Peters (2002). Performance Measurement and Management: The Achilles` Heel in Administrative Modernization. *Public Performance & Management Review*. Volum 25, nr. 4, side 359-362
- Bruijn, Hans de (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope With the risk of performance measurement. *The International Journal of Public Sector Management*. Volum 15, nr. 7, side 578-594
- Christensen, Tom og Per Lægreid (1998). *Den moderne forvaltning. Om reformer i sentralforvaltningen*. Oslo: Tano Aschehoug
- Christensen, Tom og Per Lægreid (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Helge O Larsen, Per Lægreid og Paul G. Roness (2002). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2004). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget
- Christensen, Tom, Anne Lise Fimreite og Per Lægreid (2007). Reform of the employment and welfare administrations – the challenges of co-coordinating diverse public organizations. *International Review of Administrative Science*. Volum 73, nr 3, side 389-408.
- Christensen, Tom, Per Lægreid, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik (2007). *Organization theory and the public sector: Instrument, culture and myth*. London: Routledge
- Davies, Ian C. (1999). Evaluation and Performance Management in Government. *Evaluation* 1999. Volum 5, nr. 2, side 150-159

- DiMaggio, Paul J. og Walter W. Powell (1983). The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields. *American Sociological Review*. Volum 48, nr. 2, side 147-160
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*. Volum 14, nr. 1, side 57-74.
- Feldman, Martha S. og James G. March (1981). Information in Organizations as Signals and Symbol. *Administrative Science Quarterly*. Volum 26, nr. 2, side 171-186
- Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (2001). Lekkmannsstyre under press. Innledning i Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (red.): *Lekkmannsstyre under press. Festskrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget
- Fimreite, Anne Lise og Per Lægheid (2008). *Byråkrati og partnerskap hand I hånd? Om samordningsutfordringer i NAV*. Notat 4-2008 Bergen: Rokkansenteret
- Flyvbjerg, Bent (2006). Five Misunderstandings About Case-Study Research. *Qualitative Inquiry*. Volum 12, nr. 2, side 219-245
- Gerring, John (2007). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press
- Gläser, Jochen og Grit Laudel (2006). *Experteninterviews und qualitative inhaltsanalyse*. 2., durchgesehene Auflage. Wiesbaden: GWV Fachverlage GmbH / VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Grønmo, Sigmund (2004). *Samfunnsvitenskapelige Metoder*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Hawley, Amos (1968). "Human ecology". I David L. Stills (RED.) *International Encyclopedia of the Social Sciences. Volume 4*. New York: Macmillian
- Helgesen, Sture B. (2001) *Aktivitetmåling og atferdskontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom Økonomiregelverket for staten*. LOS-senter Rapport R0102. Bergen: LOS-senter
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurransen uten marked*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Kjeldstadli, Knut (1999). *Fortiden er ikke hva den en gang var. En innføring i historiefaget*. Oslo: Universitetsforlaget AS
- Lonti og Gregory (2007). Accountability or Countability? Performance Measurement in the New Zealand Public Service, 1992–2002 *The Australian Journal of Public Administration*. Volum 66, nr. 4, side 468–484

- Lægreid, Per (2001). Mål- og resultatstyring i offentlig sektor. Erfaringar og utfordringar. I Fimreite, Anne Lise, Helge O. Larsen og Jacob Aars (Red.): *Lekmannsstyret under press. Festschrift til Audun Offerdal*. Oslo: Kommuneforlaget
- Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2006). Performance management in practice: The Norwegian way. *Financial Accountability & Management*. Volum 22, nr. 3, side 251-270
- Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2007). Modern Management Tools in State Agencies: The Case of Norway. *International Public Management Journal* Volum 10, Nr. 4, side 1-27
- Lægreid, Per, Paul G. Roness og Kristin Rubecksen (2008). Performance Information and Performance Steering: Integrated Systems or Loose Coupling? I S. van der Walle og W. van Dooren (Red.) *Performance Information in the Public Sector*. New York: Palgrave Macmillan
- March, James G. og Johan P. Olsen (1989). *Rediscovering Institutions*. New York: Free Press
- March, James G. (1991). How Decisions Happens in Organizations. *Human-Computer Interaction*. Volum 6, Nr 2, side 95-117
- March, James G. og Johan P. Olsen (2005). Elaborating the “New Institutionalism. I R.A.W. Rhodes m.fl. (Red.): *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Oxford: Oxford University Press
- Meyer, John W. og Brian Rowan (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*. Volum 83, nr. 2, side 340-363
- Moe, T. M. (1984). The New Economics of Organization. *American Journal of Political Science*. Volum 28, nr. 4, side 739-777
- Moynihan, Donald P. (2008). *The Dynamics of Performance Management. Constructing Information and Reform*. Washington, D.C.: Georgetown University Press
- Pollitt, Christopher, Colin Talbot, Janice Caulfield og Amanda Smullen (2004). *Agencies: how governments do things through semi-autonomous organizations*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ramslien, Arne R. (2005). *Fra ritual til verktøy. Mål og resultatstyring av Utlendingsdirektoratet*. Rapport nr. 9. Bergen: Rokkansenteret
- Roness, Paul G. (1997). *Organisasjonsendringar. Teoriar og strategiar for studiar av*

- endringsprosesser*. Bergen-Sandviken: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Rubecksen, Kristin (2009). *Autonomy, Control and Task in State Agencies. Comparisons and Relationships*. PhD-avhandling. Universitetet i Bergen
- Røvik, Kjell Arne (1998). *Moderne organisasjoner. Trender i organisasjonstenkingen ved tusenårsskiftet*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS
- Selznick, Philip (1957). *Leadership in Administration. A Sociological Interpretation*. London: Harper & Row
- Thompson, James D. (1971) *Hur organisationer fungerar*. Stockholm: Prisma
- Ørnsrud, Ingvild Halland (2000). *Mye fristilling, men lite kontroll. En studie av mål- og resultatstyring gjennom budsjettreformen i staten*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 0001
- Wengraf, Tom (2001). *Qualitative Research Interviewing*. London: SAGE Publications Ltd
- Wilson (1989) Wilson, James Q. (1989): *Bureaucracy: What government Agencies Do And Why They Do It*. Basic Books Inc. New York.
- Yin, Robert (2003). *Case study research: design and method*. London: Sage Publications Ltd.

Kilder

- AID (2006a). Forslag til styringssystem for Arbeids- og velferdsforvaltningen. Rapport fra arbeidsgruppe.
- AID (2006b). Retningslinjer for styringsdialog og kontakt mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- AID/KS (2006). Rammeavtale mellom KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Oslo 21.04.2006
- NAV (2006). Dokument 1. Virksomhetsstyring i NAV. Versjon 1.00. Per 11.12.2006
- NAV (2008). Dokument 3. Styringsprinsipper, roller, ansvar og fullmakter. Versjon 2.0. Pr. 19. november 2008
- NAV (2008). Dokument 6. Tjenesteutviklingsprosessen i NAV.
- NOU 2004:13. En ny arbeids- og velferdsforvaltning. Om samordning av Aetats, Trygdeetatens og sosialtjenestens oppgaver. Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 15. august 2003. Avgitt til Sosialdepartementet 29. juni 2004.
- Reglement for økonomistyring i staten og Bestemmelser om økonomistyring i staten. Fastsatt 12. desember 2003 med endringer, senest 14. november 2006. Det Kongelige Finansdepartement
- Riksrevisjonen. Dokument nr. 1 (2007-2008) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen. Dokument nr. 1 (2008-2009) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen. Dokument nr. 1 (2009-2010) Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Riksrevisjonen. Riksrevisjonens rapport om revisjonen av Arbeids- og velferdsetaten for budsjettåret 2008. Tillegg 2 til dokument 1 (2009-2010).
- SSØ (2005). Bakgrunnsnotat om mål- og resultatstyring. Oslo: Senter for Statlig Økonomistyring (SSØ).
- SSØ (2008). Forprosjekt tildelingsbrev. Oslo: Senter for statlig økonomistyring (SSØ).
- Statskonsult (1999). Erfaringer med mål- og resultatstyring i statsforvaltningen. Oslo: Rapport 1999:19
- St.prp. nr. 46 (2004-2005). Ny arbeids- og velferdsforvaltning. Det Kongelige Arbeids- og sosialdepartement.
- St.prp. nr. 1 (2005-2006). Det Kongelige Arbeids- og sosialdepartement
- St.prp. nr. 1 (2006-2007). Det Kongelige Arbeids og inkluderingsdepartement
- St.prp. nr. 1 (2007-2008). Det Kongelige Arbeids og inkluderingsdepartement
- St.prp. nr. 1 (2008-2009). Det Kongelige Arbeids og inkluderingsdepartement

St.prp. nr. 51 (2008-2009). Redegjørelse om situasjonen i arbeids- og velferdsforvaltningen og forslag om tilførsel av ressurser til Arbeids- og velferdsetaten. Det Kongelige Arbeids- og inkluderingsdepartement

Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2. halvår 2006 (med vedlegg)

Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2007 (med vedlegg)

Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2008 (med vedlegg)

Tildelingsbrev fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet for 2009 (med vedlegg)

Protokoller fra særmøter:

Protokoll fra særmøte 25.08.2006 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 14.09.2006 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 16.10.2006 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 15.11.2006 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 15.12.2006 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 13.02.2007 om NAV-reformen

Protokoll fra særmøte 28.02.2007 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 28.03.2007 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 23.05.2007 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 20.06.2007 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 26.09.2007 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 31.10.2007 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 19.12.2007 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 26.03.2008 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 21.05.2008 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 24.09.2008 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 26.11.2008 om NAV-reformen (med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 15.04.2009 om NAV-reformen og oppfølgin av St.prp. nr 51 (2008-2009)(med vedlegg)

Protokoll fra særmøte 27.05.2009 om NAV-reformen og oppfølging av St.prp. nr. 51 (2008-2009) (med vedlegg)

Referat fra etatsstyringsmøter:

Referat fra etatsstyringsmøte 22.11.2006

Referat fra etatsstyringsmøte 23.03.2007

Referat fra etatsstyringsmøte 22.06.2007

Referat fra etatsstyringsmøte 26.10.2007

Referat fra etatsstyringsmøte 07.03.2008

Referat fra etatsstyringsmøte 27.06.2008

Referat fra etatsstyringsmøte 24.10.2008

Referat fra etatsstyringsmøte 26.06.2009

Referat fra kontaktmøter:

Referat fra kontaktmøte 14.11.2006 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 31.10.2007 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 07.03.2008 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 18.12.2008 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 15.09.2008 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 26.01.2009 (Usikkert hva som menes med dato her)

Referat fra kontaktmøte 23.02.2009 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 25.03.2009 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 30.04.2009 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Referat fra kontaktmøte 28.05.2009 (dato for møtetidspunkt, ikke produksjonsdato for referat)

Virksomhetsrapporter fra Arbeids- og velferdsetaten

Virksomhetsrapport 1. tertial 2009 for Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 3. tertial 2008 (Årsrapport) Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 2. tertial 2008 Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 1. tertial 2008 Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 3. tertial 2007 (Årsrapport) Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 2. tertial 2007 Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 1. tertial 2007 Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 4. kvartal 2006 (Årsrapport) Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Virksomhetsrapport 3. kvartal 2006 Arbeids- og velferdsetaten med vedlegg

Avis / internett

Aftenposten ved John Olav Kroken (23.2.2009). "Måtte vente 58 minutter i telefonkø".

URL: <http://www.aftenposten.no/jobb/article2906713.ece> (sist besøkt 12.1.2010)

Intervjuer

NAVN	Institusjon	AVDELING	STILLING	DATO
Ulf Pedersen	AID	Velferdspolitisk avdeling (VPA)	Ekspedisjonssjef	17.09.2009
Rune Solberg	AID	Arbeidsmarkeds-avdelingen (ARBA)	Ekspedisjonssjef	17.09.2009
Per Jacob Tehel	AID	Budsjett og Økonomiavdelingen (BØA)	Seniorrådgiver	17.09.2009
Arni Hole	BLD	Samlivs- og likestillingsavdelingen	Ekspedisjonssjef	18.09.2009
Magne Hustad	KS	Myndighetskontakt		18.09.2009
Dagfinn J. Hansen *	AID	Velferdspolitisk avdeling (VPA)	Avdelingsdirektør	18.09.2009
Thale Rasmussen *	AID	Velferdspolitisk avdeling (VPA)	Seniorrådgiver	18.09.2009
Per Telhaug	NAV	Seksjon for virksomhetsstyring	Seniorrådgiver	24.09.2009
Anne Lieungh	NAV	Levekår og sosiale tjenester	Direktør	08.10.2009
Bård Olesen	Helsedirektoratet	Administrasjonsdivisjonen	Divisjonsdirektør	29.10.2009
Solgunn Marita Tverrfjell	AID	Pensjonsavdelingen	Avdelingsdirektør	29.10.2009
Tor Digranes	Riksrevisjonen	Seksjon 4.3	Avdelingsdirektør	30.10.2009

* Dobbeltintervju/gruppeintervju